

Tahun XXXI/2002

No. 4

# Analisis CSIS

## Tiga Tahun OTDA: Persoalan yang Belum Terpecahkan

### ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*  
Pembangunan Format Politik dan Terorisme di Indonesia
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*  
Pemulihan Lambat yang Terus Terhambat

### ARTIKEL

- ❑ Strategi Pembiayaan Pelayanan Publik Era Otonomi Daerah: Pengalaman Internasional dan Indonesia
- ❑ Perimbangan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah: Indonesia dan Jerman dalam Perbandingan
- ❑ Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Kelautan: Belajar dari Pengalaman Jepang
- ❑ Paradoks-paradoks Pelaksanaan Otonomi Daerah: Beberapa Catatan dari Lapangan
- ❑ Pengadilan Kejahatan terhadap Kemanusiaan

### DOKUMEN

- ❑ Pertemuan Puncak ASEAN, APEC dan ASEM 2002 Pasca Tragedi Bali




CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan–tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan–tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing–masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber–alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/ Penanggungjawab	Medelina K. Hendytio
Dewan Redaksi	Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo
RedaksiPelaksana	Julius A. Mulyadi
Dokumentasi	Faustinus Andrea
STT	SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28 Agustus 1978
ISSN	0126-222X

✓ 19-3-02

Tahun XXXI/2002  
No. 4

# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

388

### ANALISIS PERISTIWA

- ❑ **Tinjauan Perkembangan Politik:**  
**Pembangunan Format Politik dan Terorisme di Indonesia**  
*H. Anton Djawamaku dan M. Sudibjo*
- ❑ **Tinjauan Perkembangan Ekonomi:**  
**Pemulihan Lambat yang Terus Terhambat**  
*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

389

408

### ARTIKEL

- ❑ **Strategi Pembiayaan Pelayanan Publik Era Otonomi Daerah: Pengalaman Internasional dan Indonesia**  
*Raksaka Mahi*
- ❑ **Perimbangan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah: Indonesia dan Jerman dalam Perbandingan**  
*Eko Prasajo*
- ❑ **Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Kelautan: Belajar dari Pengalaman Jepang**  
*Arif Satria*
- ❑ **Paradoks-paradoks Pelaksanaan Otonomi Daerah: Beberapa Catatan dari Lapangan**  
*Agus Pramusinto*
- ❑ **Pengadilan Kejahatan terhadap Kemanusiaan**  
*A. Irmanputra Sidin*

422

436

451

462

479

### DOKUMEN

- ❑ **Pertemuan Puncak ASEAN, APEC dan ASEM 2002 Pasca Tragedi Bali**  
*Faustinus Andrea*

492

## PENGANTAR REDAKSI

**K**EBIJAKAN pemerintah pusat dalam merinci kembali wewenang wajib yang dilimpahkan kepada daerah, menunjukkan bahwa ada sesuatu yang tidak tepat dalam perincian wewenang yang terdahulu. Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa setelah hampir selama tiga tahun otonomi daerah dilaksanakan secara penuh, ternyata tidak sepenuhnya mencapai tujuan yang ditetapkan. Sejumlah persoalan penting yang sampai sekarang masih belum terpecahkan adalah menyangkut masalah pembiayaan pelayanan publik di daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah serta beberapa paradoks yang merefleksikan masih tingginya ketergantungan daerah kepada pusat. Analisis CSIS dengan tema "Tiga Tahun OTDA: Beberapa Persoalan yang Belum Terpecahkan", membahas sejumlah persoalan yang disebutkan di atas.

*Raksaka Mahi* mengungkapkan bahwa di banyak daerah bantuan keuangan pusat melalui Dana Alokasi Umum maupun Dana Alokasi Khusus serta Pendapatan Asli Daerah tidak cukup untuk membiayai pengeluaran daerah akibat sebagian besar dana yang ada terserap untuk membayar gaji pegawai. Akibatnya anggaran pembangunan dikorbankan dan kualitas pelayanan terhadap masyarakat menurun. Untuk itu diperlukan langkah pengumpulan dana bagi pelaksanaan pelayanan publik. Dengan menggunakan pengalaman beberapa negara dalam pembiayaan sarana publik, penulis menekankan perlunya pengelolaan dana yang bersifat *earmarking*, artinya berbagai pungutan dikaitkan langsung dengan jenis aktivitas yang dibiayai.

Masalah keuangan ternyata tidak hanya berkaitan dengan lemahnya pembiayaan di daerah namun juga menyangkut ketimpangan hubungan keuangan pusat dan daerah. *Eko Prasajo* mencoba menyoroti persoalan hubungan keuangan pusat dan daerah sebagai konsekuensi diimplementasikannya UU No. 22/1999. *Arif Satria* membahas berbagai aspek dan persoalan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya kelautan oleh daerah. Hal ini dikemukakan dalam perspektif bahwa pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) oleh daerah dalam rangka otonomi daerah tidak hanya menekankan aspek pemanfaatan namun juga aspek pemeliharaan untuk mendukung keberlanjutan pengelolaan SDA termasuk sektor kelautan dan perikanan baik secara ekologis, sosial maupun ekonomi.

Sementara itu, pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah tidak secara otomatis melahirkan pemerintah daerah yang mandiri. *Agus Pramusinto* mengemukakan berbagai paradoks dalam implementasi otonomi daerah yang menegaskan adanya tingkat ketergantungan pemerintah daerah yang semakin besar. *A. Irmanputra Sidin* menguraikan anatomi delik kejahatan terhadap kemanusiaan sambil memperkenalkan sebuah tanggung jawab pidana yang baru guna delik pelanggaran HAM berat yang belum dikenal dalam lingkup domestik maupun internasional.

Terbitan Analisis CSIS memuat Dokumen tentang Pertemuan Puncak ASEAN, APEC dan ASEM 2002 Pasca Tragedi Bali yang ditulis oleh *Faustinus Andrea*.

### TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

# Pembangunan Format Politik dan Terorisme di Indonesia

*H. Anton Djawamaku dan M. Sudibjo*

## PENDAHULUAN

**B**ANYAK peristiwa menghiasi khasanah kehidupan politik Indonesia dalam tiga bulan terakhir ini. Ada usaha mencari format politik sesuai perubahan UUD, seperti disetujuinya beberapa RUU oleh DPR, khususnya RUU Penyiaran dan RUU Partai Politik, untuk disahkan menjadi UU. Demikian juga di bidang penyelesaian konflik di dalam negeri, khususnya di Aceh, ada usaha untuk mengatasinya melalui dialog, melalui diplomasi, yakni melalui Perjanjian Geneva. Masalahnya sekarang, bagaimana mengaktualisasikan kebijakan ini sehingga menjadi suatu gerakan perdamaian yang nyata. Terkait dengan masalah diplomasi itu, kita ditunjukkan contoh hasil para diplomat kita dalam persengketaan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan.

Di samping itu, masalah terorisme, khususnya yang berkaitan dengan peledakan bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, yang mengakibatkan sedikitnya 184 korban tewas dan 376 orang luka-luka,

telah menimbulkan dampak yang sangat luas bagi Indonesia. Ledakan bom di Bali itu tidak saja semakin memperburuk citra Indonesia di mata luar negeri, dan merosotnya industri pariwisata di Bali, tetapi juga menimbulkan masalah politik dalam negeri yang sangat pelik. Peristiwa WTC tahun 2001 dapat menyatukan bangsa Amerika menghadapi terorisme, tetapi tidak demikian halnya dengan peledakan bom di Bali itu, justru sebaliknya. Peledakan bom di Bali telah menimbulkan masalah yang sangat rumit dalam hubungan antarkelompok masyarakat, maupun antara kelompok masyarakat dan aparat keamanan. Dua masalah, yaitu mencari format politik dan terorisme, akan menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini.

## MENCARI FORMAT POLITIK BARU

### DPR Gagal Mewakili Rakyat?

Menurut jadwal, RUU Penyiaran disetujui tanggal 25 November 2002, dan

RUU Parpol tanggal 26 November 2002 akan tetapi tertunda dan baru pada tanggal 28 November 2002 DPR menyetujui dua RUU itu untuk disahkan menjadi UU, meskipun beberapa anggota DPR menyampaikan *minderheidsnota*.<sup>1</sup> Penundaan itu menimbulkan tanggapan negatif atas kerja DPR, yang antara lain disebabkan oleh ketidakhadiran (*absenteisme*) anggota dewan yang menyebabkan kuorum tidak tercapai.<sup>2</sup> Absenteisme anggota DPR tidak hanya terjadi pada tanggal 25 dan 26 November 2002, melainkan telah menjadi semacam kebiasaan. Apapun alasannya absenteisme itu tidak dapat dibenarkan, apalagi bila absenteisme terjadi dengan alasan mencari nafkah di luar gedung DPR/MPR, ka-

rena tugas anggota dewan adalah hadir dalam persidangan untuk tugas legislasi dan *budgeting*. Kalau absenteisme, *walk out*, dan berbagai bentuk boikot lainnya di DPR kita sepakati sebagai bentuk-bentuk anarki, maka peradaban demokrasi di "Senayan" tidak akan tumbuh. Kalau para anggota DPR itu menerima absenteisme sebagai senjata perjuangan, itu sama saja dengan mengakui kebenaran jawaban dari sebuah pertanyaan yang salah. Kelihatan cerdas, padahal bebal. Kecerdasan seperti itu tidak lebih dari kelicikan. Demokrasi Indonesia ramai dengan muslihat, tetapi miskin pencerahan. Itulah ajaran sesat yang sedang dicekikkan kepada kita oleh mereka yang mengaku sebagai wakil rakyat (*Media Indonesia*, 27 November 2002, Kolom Editorial).

<sup>1</sup>Engelina Patris Pattiasina (F-PDIP) dan Alvin Lie Ping Piao (F-Ref) menyampaikan *minderheidsnota* pada rapat paripurna DPR untuk menyetujui RUU Penyiaran. Pada rapat itu F-KKI juga mengusulkan agar RUU itu dikaji kembali dan ditunda pengesahannya. Demikian juga pada rapat paripurna untuk menyetujui RUU Partai Politik dibanjiri *minderheidsnota* sejumlah anggota DPR atas penolakan Pansus RUU Parpol soal kuota minimal 30 persen perempuan untuk kepemimpinan parpol. Anggota F-PG yang menandatangani *minderheidsnota* adalah Eka Komariah Kuncoro, Aisyah Hamid Baidlowi, Iris Indira Murti, Evita Asmalda, Chairunnisa, Sylvia Ratnawati, Mariani Akib Baramuli, Rosnaniar, Marthina Mehue Wally, dan Nikentari Musdiono. Anggota F-Ref yang menandatangani *minderheidsnota* ialah: Ahmad Farhan Hamid, Wahyudi Indrajaya, Samuel Koto, Muhammad Askin, dan Nurdianti Akma. Anggota F-KB yang menandatangani *minderheidsnota* ialah Ida Fauziyah; dari F-PP ialah Chodidjah HM Saleh; dan dari F-PDIP ialah Tumbu Saraswati.

<sup>2</sup>Masalah lain yang lebih substansial yang menjadi faktor tertundanya persetujuan RUU Parpol itu adalah penolakan F-KB dan F-PDIP atas dimasukkannya Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 dalam konsideran mengingat, tetapi akhirnya masuk juga dalam konsideran menimbang.

Sementara itu, langkah DPR yang memaksakan diri untuk menyetujui dua RUU untuk disahkan menjadi UU meskipun dua RUU itu masih banyak menimbulkan resistensi banyak kalangan, justru semakin meyakinkan masyarakat bahwa anggota DPR (hasil Pemilu 1999) bertindak bukan mewakili rakyat yang memilihnya sebagaimana layaknya dalam suatu negara demokrasi, melainkan mewakili partai dan dirinya sendiri. Inilah yang banyak mendapat sorotan dalam tahun 2002, sehingga mengesampingkan nilai plus yang seharusnya diperoleh DPR dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasinya. Sampai November 2002 terdapat 28 RUU yang disahkan menjadi UU (dengan rincian sembilan RUU diusulkan sejak 2001, empat RUU diusulkan tahun 2000, dan sebuah RUU diusulkan sejak tahun 1999, serta 14 RUU diusulkan

tahun 2002), dan lima buah RUU yang disetujui DPR, yang terdiri atas UU Pencabutan UU No. 25/1957 tentang Ketenagakerjaan, UU APBN 2002, UU Penyiaran, UU Partai Politik, dan UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sementara itu masih ada 53 RUU, termasuk RUU tentang Lembaga Kepresidenan, RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, RUU tentang Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri, dan RUU tentang Tindak Pidana Terorisme, yang masih memerlukan pembahasan lebih lanjut dalam tahun 2003.

Ada benarnya kalau muncul penilaian bahwa DPR bukan mewakili rakyat, karena sistem pemilu yang diberlakukan sejak tahun 1971-1999 memaksa demikian. Dalam sistem pemilu yang proporsional tertutup itu, rakyat bukan memilih calon anggota dewan yang dianggapnya dapat memperjuangkan kepentingannya, melainkan memilih partai. Partai (DPP) yang menentukan anggotanya duduk sebagai anggota dewan. Jadi anggota dewan itu sebenarnya bukan pilihan rakyat langsung. Situasi semacam ini, kiranya akan berulang kembali pada Pemilu 2004, karena usul pemerintah mengenai sistem proporsional terbuka ditolak oleh partai-partai "besar", yang justru tetap menginginkan sistem proporsional tertutup.

Persetujuan DPR atas dua RUU itu hanyalah sebagai contoh bagaimana DPR menyikapi RUU-RUU, yang sebenarnya masih banyak dipertanyakan. Benturan kepentingan kelompok dan kepen-

tingan individu, seperti yang sekarang terungkap dalam konflik antara Permadi dan AM Fatwa (PAN), serta antara Ketua MPR Amien Rais (PAN) dan Menteri BUMN Laksamana Sukardi (PDIP),<sup>3</sup> yang dalam kasus lain juga diindikasikan terjadi *money politics*, telah merusak citra DPR. Rumitnya dinamika politik di DPR, tidak hanya membuat frustrasi masyarakat, tetapi akan pula membuat frustrasi para anggotanya. Upaya anggota dewan yang lebih mengutamakan kepentingannya dengan dalih memperjuangkan kepentingan rakyat agaknya telah menjadi sarana yang efektif untuk mewujudkan kepentingan masing-masing anggota DPR. Dalam keadaan semacam ini tidak aneh bila ada sementara kalangan berpendapat bahwa DPR adalah "wakil rakyat

---

<sup>3</sup>Konflik (perseteruan) antara Permadi dan AM Fatma, Oktober 2002, bermula dari pernyataan pers Permadi mengenai tawaran suap Rp. 20 milyar oleh AM Fatwa, saat Permadi menjadi anggota tim kecil dan lintas fraksi untuk menyelesaikan perselisihan antara PT Peruri dan PT Pusaka Raya Barutama (PT Pura) soal pengadaan kertas uang pada tahun 2001. AM Fatwa membantahnya, dan mengatakan bahwa apa yang dilontarkan pada waktu itu untuk mengingatkan agar DPR hati-hati. Sedangkan perseteruan antara Amien Rais dan Laksamana Sukardi diawali oleh peringatan (somasi) yang diajukan oleh tim penasihat hukum Laksamana Sukardi kepada Amien Rais atas pernyataannya mengenai *release and discharge* (R&D) bagi para obligor serta privatisasi BUMN. Pernyataan Amien Rais dianggap bukan saja merupakan penyerangan kepada Menteri BUMN, tetapi juga secara sistematis untuk mendiskreditkan, mendelegitimasi, dan melakukan pembunuhan karakter (*character assassination*). Sebaliknya, Amien Rais justru mengatakan, kritiknya atas kebijakan pemerintah mengenai BUMN karena kondisinya telah sangat membahayakan bangsa Indonesia. Siapapun yang secara serampangan menjual aset nasional kepada pihak luar, orang tersebut telah melakukan *ultimate crime against the nation*. Lihat *Media Indonesia*, 29 Desember 2002.

yang jauh dari rakyat". Yang lebih ironis lagi, kehidupan demokrasi yang sedang dirajut justru hendak dikebiri oleh anggota DPR sendiri. Proses pembahasan RUU Partai Politik dan RUU Pemilu yang dirancang untuk menghadapi Pemilu 2004 mengindikasikan adanya aturan-aturan yang menghambat pembentukan partai baru (Laporan Akhir Tahun Litbang Kompas, 2002).

### UU Penyiaran yang Unik

Pembahasan RUU Penyiaran ini memakan waktu cukup lama, sekitar tiga tahun. Ini disebabkan oleh banyaknya masalah krusial, sebagai akibat dari adanya perbedaan kepentingan yang perlu dijembatani, yakni kepentingan pemerintah, DPR, dan masyarakat televisi dan radio. Masalah itu antara lain menyangkut wewenang Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), frekuensi siaran, dan kepemilikan silang lembaga penyiaran. Bahkan setelah RUU itu disetujui untuk disahkan menjadi UU tetap saja menimbulkan polemik, karena dikhawatirkan akan terjadi pembelegguan pers. Ini dapat dijadikan bukti kalau DPR bukan mencerminkan aspirasi rakyat. Mereka yang pro pada UU Penyiaran berargumentasi, bahwa kita jangan apriori dulu dengan UU itu. Kalau di perjalanan nanti UU itu membeleggu pers, UU tersebut dapat diamandemen. Sebaliknya mereka yang kontra berargumentasi, sudah tahu kalau nanti diamandemen, mengapa tetap saja disetujui untuk dijadikan UU. Ini artinya memindahkan masalah ke masa depan. Suatu kerja yang tidak bertanggung jawab (*Media Indonesia*, 30 November 2002, Kolom Tajuk Rencana).

Aktivis penyiaran, dan juga Ketua F-PDIP di DPR RI, Roy BB Janis, mengusulkan agar UU Penyiaran itu diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk dilakukan peninjauan (*review*), karena lembaga inilah yang menurut amandemen UUD 1945 berwenang memeriksa materi perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi, atau bertentangan dengan undang-undang lainnya. Seandainya, pada Agustus 2003, MK itu telah terbentuk, dan masyarakat pertelevisian dan radio dapat meyakinkan lembaga itu untuk segera melakukan *review* atas UU Penyiaran itu, ini akan merupakan peristiwa pertama dalam era reformasi. Dan seandainya, MK menyatakan UU Penyiaran bertentangan dengan konstitusi, maka DPR yang menyetujuinya itu, setidaknya DPR hasil Pemilu 2004, segera menggantinya. Kalau ini benar terlaksana, terjadilah tragedi, undang-undang diganti sebelum dilaksanakan. Bagaimana kenyataannya, kita tunggu prosesnya.

Kalau kita telusuri perbincangan-perbincangan yang muncul, polemik itu bersumber antara lain dari ketakutan pengusaha tentang implementasi pasal-pasal dari UU itu, terutama tentang kepemilikan silang, modal, dan adanya sebuah badan kerja yang disebut-sebut mempunyai kewenangan (termasuk mengawasi) dan kewajibannya yang tidak terbatas, yaitu KPI. Wewenang KPI yang tidak terbatas itu memungkinkan terjadinya kebijaksanaan dan tindakan yang sewenang-wenang, yang dianggap membeleggu pers. Inilah yang tidak diinginkan oleh masyarakat pertelevisian dan radio. Beberapa contoh pasal yang di-

ributkan, misalnya, Pasal 8 UU Penyiaran itu menegaskan: (1) KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran; (2) Dalam menjalankan tugasnya KPI mempunyai wewenang: (a) menetapkan standar program siaran; (b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran; (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; dan (e) melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat; (3) KPI mempunyai tugas dan kewajiban: (a) menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia; (b) ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran; (c) ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait; (d) memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang; (e) menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan (f) menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran; Pasal 48 menegaskan: (1) Pedoman perilaku penyiaran bagi penyelenggaraan siaran ditetapkan oleh KPI; dan Pasal 50 menegaskan: (1) KPI wajib mengawasi pelaksanaan pedoman perilaku penyiaran.

Penyidikan dalam sidang-sidang pan- sus, menunjukkan pula bahwa pengawas-

an menjadi salah satu bahan perdebatan yang seru. Usul tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah ditolak. Alasannya, dikhawatirkan bila pengawasan itu dilakukan oleh pemerintah akan terulang suasana sebagaimana masa rezim Soeharto. Dalam rangka menjaga stabilitas nasional, pemerintah pada waktu itu menjadi begitu represif, termasuk mengebiri kebebasan mengeluarkan pendapat dan berkumpul. Segala sesuatunya yang berbeda dengan pemerintah dicurigai, bahkan acapkali dianggap bertentangan dengan negara. Oleh sebab itu, pembentukan KPI perlu mendapatkan perhatian, karena dalam keanggotaan KPI terdapat unsur pemerintah. Hal ini yang menimbulkan kecurigaan, setidaknya pertanyaan, sejauh mana unsur pemerintah itu campur tangan dan mempengaruhi kebebasan siaran, kebebasan informasi. Oleh karena itu pemilihan anggota KPI, dan penyusunan peraturan selanjutnya, seperti petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan, perlu dicermati.

Masalah lain yang perlu mendapatkan perhatian adalah kemungkinan terjadinya suap dan kolusi dalam KPI. Belanja iklan per tahun dari 11 TV yang ada sekarang ini mencapai sekitar Rp. 13 triliun, sementara gaji yang diberikan negara kepada KPI hanya Rp. 11 juta atau 1,02 persennya (Wicaksono, 2002). Kemungkinan kolusi dan korupsi antara pengusaha dan anggota KPI sangat dimungkinkan. Oleh sebab itu, untuk menghindari terjadinya kolusi dan korupsi, seleksi anggota KPI harus ketat, dan perlu dipikirkan secara matang keanggotaan KPI itu secara kelembagaan atau perorangan.

Sering timbul pertanyaan mengenai perlunya pengawasan. Mengingat ide-ide reformasi belum mampu membawa bangsa Indonesia keluar dari krisis, justru sebaliknya terdapat masalah yang semakin memprihatinkan, misalnya KKN yang semakin merajalela, pelayanan publik jelek, pengangguran yang semakin meningkat, pelanggaran HAM, dan mafia peradilan yang tidak hilang-hilang (*Media Indonesia*, 3 Januari 2003), pengawasan masih diperlukan. Pengawasan bukan untuk mengebiri kebebasan, melainkan untuk menjaga jalannya reformasi. Reformasi seperti ini memunculkan nafsu-nafsu barbar. Tidak ada lagi rasa malu, tidak ada lagi semangat kebersamaan. Nilai-nilai adiluhung yang dulu melekat, kini rontok sudah (*Kompas*, 27 November 2002, Kolom Tajuk Rencana). Apakah sekarang ini memang zaman Kalabendu, suatu zaman yang ditandai oleh kejahatan dan keserakahan manusia, kemerosotan moral, penderitaan dan penindasan mereka yang kuat terhadap yang lemah (Sindhunata, 1999:197 – 201), serta sulit menemukan elite politik yang bertanggung jawab atas ucapan dan tindakannya.

## Mempertanyakan Arah UU Partai Politik yang Baru

Seperti telah diketahui, pada tanggal 28 November 2002, DPR menyetujui RUU Partai Politik untuk disahkan menjadi UU. Pertanyaan yang segera muncul adalah sejauh mana UU itu menciptakan iklim bagi tumbuhnya demokrasi yang sehat? Ditinjau dari sudut ini, UU yang baru itu mengandung ke-

lemahan-kelemahan, seperti diskriminatif (seperti menolak kuota 30 persen perempuan pada lembaga-lembaga politik), dan hanya menguntungkan partai "besar" saja. UU Parpol tidak memberikan ruang bagi warga negara untuk tampil secara *fair* dalam Pemilu 2004. Karena ketatnya persyaratan berdirinya partai dan terutama karena ketatnya persyaratan ikut pemilu, harus melalui *electoral threshold*, sekitar 20 partai "kecil" yang terkena *electoral threshold* menolak pemberlakuan *electoral threshold* dan minta ditunda pemberlakuannya pada Pemilu 2009.<sup>4</sup> UU itu juga bertentangan dengan UUD 1945 dan HAM karena membatasi warga negara untuk berkumpul dan berserikat. Penegasan ini muncul karena ketatnya syarat berdirinya parpol.<sup>5</sup>

Ditinjau dari sudut hukum, juga terdapat kerancuan yang mendasar, setidaknya masih bisa diperdebatkan, yaitu meletakkan Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 di konsideran menimbang. Pasal-pasal UUD dan Tap MPR/S itu adalah dasar hukum, oleh sebab itu harus diletakkan di konsideran mengingat, bukan di konsideran menimbang. Menimbang itu merupakan konstataasi keadaan

---

<sup>4</sup>Partai politik yang terkena *electoral threshold* 20 persen pada pemilihan umum 1999, antara lain, Partai Keadilan, PDKB, PKP, PDI (Budi Hardjono), PNI Massa Marhaen, PNI Front Marhaen, IPKI, Partai Bhineka Tunggal Ika, Partai Katolik Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Nahdlatul Ummat, PSII, PPIIM, Partai Daulat Rakyat, dan Partai Kebangkitan Ummat.

<sup>5</sup>Baca pernyataan Presiden PK, dan Ketua Umum PNBK, di *Media Indonesia*, 3 Desember 2002. Baca pula pernyataan Ketua PPDK (Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan) dalam *Kompas*, 10 Desember 2002.

politik, lebih pada pertimbangan politik, bukan dasar hukum. Kerancuan itu terjadi karena ada anggapan bahwa setelah UUD diamandemen, Tap MPR/S tidak lagi menjadi sumber hukum. Apakah anggapan itu betul, apakah nanti MPR tidak akan membuat Tap lagi?

Penyimpulan dalam sidang-sidang pan-sus RUU Parpol itu menunjukkan bahwa partai-partai "besar" masih mendominasi pemikiran-pemikiran. Oleh sebab itu, bukan sesuatu yang aneh bila UU itu masih menguntungkan mereka, misalnya dalam syarat-syarat pendirian sebuah partai politik,<sup>6</sup> bahkan tidak ada pemikiran untuk mendorong terjadinya penggabungan partai-partai, meskipun telah 237 partai yang terdaftar di Depkeh & HAM. Kecenderungan meningkatnya jumlah partai itu masih sulit dibendung. Terkait dengan hal ini, UU Parpol yang baru itu tidak mempunyai konsep dan kerangka yang jelas mengenai sistem kepartaian yang akan dibangun di Indonesia. Mengingat mendesakunya waktu, ada indikasi bahwa UU pokoknya ada dulu.

Demikian juga mengenai pengawasan, muncul masalah seperti dalam pembahasan RUU Penyiaran. Perdebatan panjang dan alot terjadi, mengenai siapa yang harus mengawasi partai politik. Partai-partai menolak usul pemerintah mengenai pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, UU Parpol yang baru itu ternyata masih memberi we-

wenang yang begitu luas kepada pemerintah, khususnya Depdagri, seperti mengawasi larangan partai untuk melakukan kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam UU No. 2/1999, pengawasan dilakukan oleh MA. Semula KPU mengusulkan agar pengawasan dilakukan oleh lembaga pengawas independen. Kemudian muncul pemikiran untuk memecah lembaga pengawas menjadi empat, yaitu Depkeh & HAM, KPU, BPK, dan MK (Mahkamah Konstitusi). Tetapi timbul masalah, BPK tidak dapat mengaudit keuangan partai karena yang menjadi wewenang BPK adalah lembaga negara; MA (yang selama MK belum terbentuk mengambil alih kewenangan MK) tidak bersedia lagi menjadi pengawas; Di samping itu, menurut UUD 1945, kewenangan MA adalah limitatif, yaitu pembubaran partai politik. Jalan tengah disepakati, pengawasan dilakukan oleh Depkeh & HAM, KPU, dan Depdagri.<sup>7</sup>

Dalam suasana demokrasi yang benar, logikanya elite politik mampu menentukan jumlah partai politik yang pas agar proses demokrasi tetap terjaga dan terhindar dari tindakan-tindakan yang anarkis sifatnya, atau hura-hura tanpa arah. Kebebasan berserikat adalah salah satu contoh HAM, tetapi kebebasan bu-

---

<sup>6</sup>Syarat-syarat itu antara lain: mempunyai kepengurusan di 50 persen jumlah provinsi, 50 persen jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, serta 25 persen jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan.

---

<sup>7</sup>Depkeh & HAM mengawasi administrasi dan substansi akta pendirian partai politik, pengecekan kepengurusan, pengecekan nama, lambang, dan tanda gambar, serta laporan perubahan AD dan ART. KPU mengawasi hasil audit laporan tahunan partai, dan laporan keuangan dana kampanye. Sedangkan Depdagri mengawasi kemungkinan dilakukannya pelanggaran atas larangan-larangan partai.

kan segala-galanya. Dalam kebebasan tetap ada kewajiban, dan juga pembatasan.<sup>8</sup> Kenyataannya sekarang, telah terdaftar 237 partai politik. Keadaan ini sangat berbeda dengan jumlah partai politik di beberapa negara yang menganut sistem demokrasi, seperti di AS, hanya ada sekitar 14 partai politik, di Prancis ada sekitar 18 partai politik, Jerman ada sembilan partai politik, di Inggris ada sekitar 15 partai politik, dan di Australia ada sekitar lima partai politik (*The Europe World Year Book*, 1997: 443, 1292, 1414, 3370, 3371, 3496). Persoalannya, mengapa begitu banyak partai politik dalam era reformasi? Dari satu sisi, banyaknya partai politik dapat diartikan sebagai pengakuan atas kebebasan berserikat. Tetapi di balik itu muncul pertanyaan, apakah hal itu tidak merupakan penyimpangan, reformasi yang kebablasan, arogansi, dan semacam euforia reformasi. Meskipun reformasi telah berjalan sekitar lima tahun, euforia reformasi, terutama di kalangan elite politik, belum juga berakhir. Mereka masih ingin menunjukkan dirinya yang paling benar. Belum ada tanda-tanda untuk menemu-

kan titik-titik kesepakatan politik untuk mengakhiri kesimpang-siuran politik. Kita terlalu sibuk dan terlalu suka mencari dan menyoal perbedaan, meskipun sebenarnya kita mempunyai banyak persamaan yang dapat mempersatukan kita (Winarno, 2003).

Di samping itu, terdapat beberapa faktor yang mendorong minat mendirikan partai baru, setidaknya yang terungkap di permukaan, meskipun alasan yang sebenarnya masih perlu penelitian. Faktor-faktor itu, di antaranya: (1) konflik internal partai politik. Apakah hal itu disebabkan oleh suksesi dalam partai yang bersangkutan, atau karena perbedaan menentukan kebijakan, mungkin saja terjadi, misalnya kasus yang terjadi dengan berdirinya PPP Reformasi di bawah KH Zainuddin MZ, di samping masih ada PPP pimpinan Hamzah Haz. Juga kasus PKB, di mana muncul PKB kubu Matori dan PKB kubu Alwi Shihab. Kasus PDKB, di mana muncul Partai Pembela Demokrasi Kasih Bangsa (Seto cs.) dan Partai Demokrasi Kasih Bangsa Pembaruan (Manase Malo cs.). Kasus PBB, yaitu konflik antara kubu Yusril Ihza Mahendra dan kubu Hartono Mardjono serta Abdul Qadir Djaelani. Kasus Partai Golkar, yaitu konflik antara Akbar Tandjung cs. dan kubu Irama Suka, yang begitu mencuat pada waktu pencalonan B.J. Habibie sebagai Presiden, dan konflik antara kubu Akbar Tandjung dan kubu yang menghendaki Akbar Tandjung turun sebagai Ketua DPP PG dan Ketua DPR. Kasus PAN, yaitu konflik antara kubu AM Fatwa dan kubu Faisal Basri. Kasus Partai Katolik, di mana ada Partai Katolik Demokrat dan Partai Katolik Kasimo. Kasus PDIP, yaitu

---

<sup>8</sup>Lihat Purbopranoto (1982: 190). Pernyataan Sedunia tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 9 berbunyi: (1) Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap suatu masyarakat di mana ia mendapat kemungkinan untuk mengembangkan pribadinya dengan penuh dan bebas; (2) Di dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya setiap orang harus tunduk hanya kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak bagi hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat benar dari kesusilaan, tata-tertib umum dalam suatu masyarakat demokratis.

banyaknya faksi dalam tubuh PDIP. Konflik antara kubu Kwik Kian Gie dan Laksamana Sukardi tentang kebijakan ekonomi pemerintah Megawati. Di samping itu ketidakpuasan kepada pimpinan partai, menjadi faktor terlepasnya beberapa faksi untuk mendirikan partai sendiri; (2) ketidakpercayaan terhadap pimpinan partai yang ada. Di bawah pimpinan DPP sekarang ini, partai tidak mempunyai prospek masa depan. Kasus Eros Jarot mendirikan PNBK, dan Dimjati Hartono ke luar dari PDIP untuk mendirikan partai sendiri lepas dari PDIP, mungkin dapat dijadikan contoh; (3) wadah memperjuangkan aspirasi kelompoknya. Ada kelompok tertentu yang merasa bahwa selama ini aspirasi kelompoknya tidak pernah diperjuangkan oleh satu partai pun. Tetapi, realitas di lapangan, seperti kerja para anggota legislatif dan eksekutif pada umumnya, justru semakin meyakinkan dugaan selama ini, bahwa pendirian suatu partai politik lebih untuk mencari kedudukan daripada memperjuangkan kepentingan rakyat seperti yang mereka gambarkan. Pendirian partai dijadikan pijakan untuk memperoleh kedudukan, baik di legislatif maupun eksekutif. Partai membutuhkan rakyat, dan bukan rakyat membutuhkan partai. Juga ada dugaan kuat bahwa bantuan keuangan ikut mempengaruhi keinginan untuk mendirikan partai politik. UU Parpol yang baru menyatakan antara lain, "Keuangan partai politik bersumber dari bantuan dari anggaran negara".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>UU Parpol yang baru, khususnya Pasal 17 menyatakan: (1) Keuangan partai politik bersumber dari: (a) iuran anggota; (b) sumbangan yang

Dalam era otonomi daerah, logikanya dimungkinkan berdirinya partai lokal yang hanya berjuang memperebutkan kursi DPRD di provinsi dan kabupaten/kota. Tetapi syarat-syarat berdirinya suatu partai yang ditetapkan oleh UU yang baru itu mengidentifikasikan tidak ada niat untuk memberi peluang berdirinya partai-partai lokal. Justru dengan syarat-syarat itu partai-partai diarahkan untuk berjuang di pusat saja, padahal era otonomi daerah mengisyaratkan kegiatan politik akan berpindah ke daerah-daerah, setidaknya tidak terpusat di Jakarta saja.

Dominasi partai-partai besar itu nampaknya juga terjadi dalam sidang-sidang pansus RUU Pemilu maupun RUU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Misalnya dalam RUU Pemilu muncul keinginan kuat untuk mempertahankan "sistem pemilu yang proporsional tertutup", dan dalam RUU Susduk tentang "ke-longgaran wakil partai politik dapat dicalonkan sebagai anggota DPD". Ini akan berakibat bahwa Pemilu 2004 masih akan dikuasai oleh partai-partai besar yang kini ada di DPR. Ini berarti tidak akan ada perubahan yang signifikan dalam kehidupan politik di Indonesia.

## Mencermati Hasil Diplomasi

Atas prakarsa *The Henry Dunant Centre* (HDC), di Geneva, 9 Desember 2002, wakil pemerintah Indonesia dan wakil GAM menandatangani perjanjian perdamaian. Lima agenda akan segera dilakukan di Aceh sebagai langkah nyata me-

---

saah menurut hukum; dan (c) bantuan dari anggaran negara.

nyelesaikan pertikaian yang telah berlangsung 26 tahun itu. Lima agenda itu meliputi: (a) pemeliharaan dan penguatan perdamaian; (b) bantuan kemanusiaan dan rehabilitasi sosial; (c) pelaksanaan proses politik yang demokratis dalam aturan main yang berlaku di NKRI; (d) rekonstruksi ekonomi; dan (e) suksesnya demiliterisasi. Disadari bahwa masalah Aceh ini telah berkembang sedemikian kompleks dan rumit, oleh sebab itu penyelesaiannya tidak boleh serampangan, melainkan butuh ketelatenan didasarkan pada aturan-aturan yang ada dan tercapainya *win-win solution*.

Perjanjian Geneva ini barulah awal untuk mencapai perdamaian di Aceh, bagaimana wujud dan bobot perdamaian itu nanti sangat tergantung niat baik semua pihak. Kejujuran semua pihak yang bertikai untuk menyamakan tujuan utama dari Perjanjian Geneva, yakni perdamaian dan tetap bersatu dalam negara Republik Indonesia harus jelas. Ini nampaknya yang belum jelas. Kejujuran yang ada harus segera diimbangi dengan langkah-langkah pemerintah pusat untuk memfokuskan pembangunan untuk kesejahteraan dan keadilan rakyat di Aceh. Demikian juga dengan penegakan hukum dan keamanan, sehingga masyarakat merasa aman hidup dan ada kepastian hukum di negaranya sendiri, khususnya Aceh.

Menyimak pengalaman sejarah, perjanjian perdamaian acapkali hanya dijadikan suatu *starting point* oleh pihak-pihak yang bermusuhan. Misalnya dalam Perjanjian Linggarjati, di awal kemerdekaan Indonesia, baik pihak Belanda maupun Indonesia bersedia menanda-

tanganinya, karena kedua belah pihak menilai perjanjian itu merupakan *starting point* yang menguntungkan dirinya. Pihak Belanda bersedia menandatangani perjanjian itu, karena isi perjanjian itu (antara lain: Wilayah Negara Indonesia hanya Jawa, Madura dan Sumatra) dapat dijadikan *starting point* untuk menguasai Indonesia lagi. Sebaliknya, pihak Indonesia bersedia menandatangani perjanjian itu, karena perjanjian itu dapat dijadikan *starting point* untuk merdeka penuh. Jadi keduanya mempunyai maksud yang berlawanan. Kesediaan menandatangani perjanjian hanyalah suatu strategi untuk mengalahkan lawan. Masalah semacam ini perlu mendapatkan perhatian, karena gejalanya telah nampak di Aceh, seperti di pihak pemerintah Indonesia beranggapan bahwa penyelesaian Aceh tetap dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, sebaliknya di pihak GAM tetap berjuang untuk merdeka lepas dari Indonesia.

Pelanggaran atas perjanjian itu, termasuk terjadinya pertempuran lagi, sangat mungkin terjadi mengingat belum ada kesepakatan yang jelas tentang pemilikan dan peletakan senjata di Aceh. Di samping TNI dan Polri, GAM pun mengklaim berhak memegang senjata karena mengaku dirinya sebagai militer negara Aceh.<sup>10</sup> Untuk menghindarinya, *Joint Security Commission* atau Komite Keamanan Bersama sebagai bagian dari agenda pasca perjanjian Geneva harus segera dibentuk dan diberi wewenang yang jelas, termasuk tentang mengatur pemilikan dan penggunaan senjata di Aceh. Di samping

---

<sup>10</sup>Baca pernyataan Jurubicara GAM, Sofyan Dawod, dalam *Kompas*, 12 Desember 2002.

itu, penjualan senjata secara ilegal ke Aceh harus dihentikan, baik yang dilakukan melalui penyelundupan dari luar negeri, maupun yang dilakukan oleh oknum-oknum aparat keamanan.

Sementara itu, dalam sidangnya tanggal 17 Desember 2002, Mahkamah Internasional memutuskan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan masuk wilayah Malaysia. Meskipun kita menghormati putusan Mahkamah Internasional itu, tetapi lepasnya dua pulau yang sudah lama menjadi persengketaan antara Indonesia dan Malaysia itu tetap saja menyentuh rasa nasionalisme kita. Di samping lepasnya Timor Timur, lepasnya dua pulau itu, dapat dijadikan indikasi lemahnya para diplomat suatu negara yang pernah dikenal sebagai salah satu pemimpin Dunia Ketiga, dan salah satu pemimpin negara-negara NEFOS. Di mata negara-negara luar, Indonesia sekarang ini bagaikan macan ompong, harimau tidak bertaring, suatu negara besar tetapi tidak ditakuti karena tidak mempunyai wibawa. Selain cerdik dan cekatan dalam berdiplomasi, seharusnya juga didukung oleh langkah-langkah di dalam negeri, jadi ada koordinasi langkah di luar dan di dalam negeri. Tetapi hal itu tidak nampak. Selama dalam persengketaan, tidak terdengar adanya usaha untuk menghentikan langkah-langkah Malaysia yang membangun prasarana pariwisata di dua pulau itu. Sepertinya kita *adem ayem* saja.

Lepasnya kedua pulau itu menjadi peringatan bagi bangsa Indonesia untuk senantiasa menjaga integrasi wilayah, antara lain dengan memperhatikan pembangunan di wilayah-wilayah perbatasan

dan pulau-pulau terpencil. Untuk itu semangat otonomi daerah dalam kerangka kesatuan Republik Indonesia menjadi penting.

## **TERORISME DI INDONESIA: TRAGEDI BOM BALI**

### ***Beberapa Fakta***

Indonesia sesungguhnya tidak sepi dari aksi-aksi terorisme. Sejak awal reformasi peristiwa itu senantiasa terjadi hampir setiap bulan, tersebar secara sporadis di berbagai daerah dan umumnya masih dalam skala yang relatif kecil.<sup>11</sup> Penanganannya juga bersifat konvensional, artinya diperlakukan seperti kejahatan lain pada umumnya. Akan tetapi semua hal itu langsung berubah setelah terjadi ledakan bom yang luar biasa besarnya di kawasan Legian, Bali pada tanggal 12 Oktober 2002. Getaran bom dahsyat itu dapat dirasakan hingga sejauh 25 km. Aksi teror ini sedikitnya telah menyebabkan 184 nyawa melayang, 306 orang dirawat di rumah sakit, tidak termasuk 70 orang dirawat jalan. Korban terbanyak adalah warga negara Australia. Ledakan bom ini tidak hanya meluluhlantakkan Sari Club, Paddy's Café dan menghancurkan dua bangunan lainnya, tetapi juga menghancurkan ekonomi pariwisata dan kehidupan sehari-hari masyarakat Bali. Lebih jauh ledakan bom di Bali melukai nurani bangsa, merobek-robek rasa kemanusiaan.

Pada hari yang sama juga terjadi ledakan bom di pintu gerbang masuk Kon-

---

<sup>11</sup>Diolah dari Dokumentasi CSIS tahun 2002.

sulat Jenderal Filipina di Manado, Sulawesi Utara. Bom rakitan yang berdaya ledak tinggi itu terdengar hingga radius 1,5 km, tanpa korban jiwa dan menyebabkan kerusakan kecil pada fisik bangunan. Belum lepas trauma masyarakat akibat tragedi bom Bali, tanggal 1 Desember terjadi pula ledakan keras di Poso yang merusak kantor Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat. Korban jiwa tidak ada. Tanggal 5 Desember terjadi dua kali ledakan bom rakitan di Makasar. *Pertama*, di restoran McDonald's kompleks Mal Ratu Indah. Korban jiwa sebanyak 3 orang dan 11 orang luka-luka, kerusakan fisik berupa kaca jendela pecah dan plafonnya hancur. *Kedua*, di ruang pameran Toyota NV, Haji Kalla, Makasar. Di tempat ini tidak ada korban jiwa, tetapi hanya merusak jendela dan plafon ruang pameran.

## Reaksi-reaksi

Presiden Megawati tanggal 13 Oktober 2002 mengutuk keras peledakan bom di Bali dan tempat-tempat lainnya di Indonesia, karena merupakan tindakan kekerasan yang tidak manusiawi, bertentangan dengan hukum yang berlaku dan ajaran-ajaran agama serta nilai-nilai moral. Pemerintah RI menyampaikan dukacita dan simpati yang mendalam kepada para keluarga korban. Peristiwa brutal ini hendaknya menjadi peringatan bagi kita bahwa terorisme merupakan bahaya nyata dan ancaman potensial bagi keamanan nasional. Pemerintah Indonesia akan terus bekerja sama dengan masyarakat internasional untuk menanggulangi terorisme. Bersamaan dengan itu bermun-

gulan pula reaksi keras dari berbagai belahan dunia yang menyebutkan tindakan teror di Bali sebagai perbuatan keji dan biadab. Di antaranya dari AS, Inggris, Australia, Rusia, Jepang, Filipina dan India. Beberapa negara bahkan mengingatkan warganya untuk menghindari bepergian ke Indonesia.

Berkenaan dengan tragedi teror tersebut, tanpa menyebutkan siapa yang bertanggung jawab, tanggal 13 Oktober 2002 PM Australia John Howard mencatat adanya jaringan Islam militan regional, Jamaah Islamiah (JI) yang berkaitan dengan Al Qaeda. Hal senada juga dikemukakan oleh Menlu Inggris Jack Straw bahwa sudah lama dunia prihatin tentang adanya sel-sel teroris yang berbasis di Indonesia. Menlu Australia Alexander Downer ketika berkunjung ke Indonesia segera setelah tragedi, senantiasa menginsiniasi para pemimpin Indonesia tentang kemungkinan terlibatnya JI dan terdapat informasi yang mengarah kepada Abu Bakar Baasyir. Menurut Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono, JI adalah organisasi yang beroperasi di Malaysia dan Singapura, tetapi tidak di Indonesia. Para pemimpinnya seperti alm. Abdullah Sungkar, Abu Bakar Baasyir dan Hambali adalah WNI yang pernah menetap di kedua negara tetangga itu. Apabila ada indikasi kuat keterlibatan WNI dalam organisasi terorisme internasional, akan segera diambil tindakan. Perkembangan menunjukkan bahwa deklarasi PBB telah memasukkan JI dalam daftar organisasi terorisme internasional.

Berbeda dengan sikap para pemimpin Barat, banyak pemimpin Islam di In-

donesia justru menuduh pihak asing yang melakukan aksi teror, walaupun ada juga di antaranya yang berusaha melihat ke dalam umat Islam sendiri. Di antaranya sekitar 50 orang tokoh Islam yang tergabung dalam Forum Umat Islam Indonesia dalam pertemuan di Solo, tanggal 13 Oktober 2002 berpendapat bahwa pemboman di Bali adalah rangkaian operasi intelijen yang dilakukan pihak asing, khususnya AS. Aksi kejam itu dilakukan untuk membuktikan bahwa Indonesia adalah sarang terorisme. Kemudian sekitar 20 orang pimpinan ormas Islam dan tokoh Islam Sulawesi Selatan tanggal 17 Oktober 2002 di Ujungpandang, menyatakan bahwa di balik propaganda AS dan sekutunya untuk memerangi terorisme, sebenarnya tidak lebih dari tipu daya global untuk menghancurkan umat Islam. Sejumlah tokoh lintas agama dalam pertemuan di Jakarta tanggal 14 Oktober 2002 menegaskan bahwa peledakan bom jelas murni kejahatan kemanusiaan, jangan dikaitkan dengan sentimen keagamaan. Jaringan Islam Liberal tanggal 17 Oktober 2002 mendorong pemerintah agar tidak perlu terlampau cemas dicap anti Islam, bila memang harus melakukan langkah tegas untuk menindak siapapun WNI yang terlibat jaringan teroris. Sebab ancaman teroris sudah di depan mata, sehingga pemerintah harus bersikap tegas dan mempunyai visi untuk menanggulangnya.

Berbeda dengan AS yang bersatu padu ketika menghadapi aksi teror di WTC, Indonesia justru sebaliknya. Tidak hanya kelompok masyarakat yang terpecah belah, tetapi perpecahan juga terjadi dalam tubuh kabinet. Hal itu tercer-

min dari silang kata yang begitu keras antara Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono dan Wapres Hamzah Haz. Yudhoyono mengeritik pernyataan Hamzah sehari sebelumnya yang menyebutkan bahwa pejabat keamanan dan intelijen selama ini hanya *NATO, no action talk only*. Wapres Hamzah Haz langsung meradang bahwa dia berbicara apa adanya. Karena itu ia minta supaya Presiden mencopot Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), tetapi Presiden Megawati menolak dan melarang anggota kabinet bicara soal keamanan dan bom di Bali, kecuali Menko Polkam. Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto juga menyoroti kinerja intelijen dan mengusulkan segera dibentuk badan khusus yang mengkoordinir lembaga-lembaga intelijen. Selama ini badan-badan intelijen tidak efektif. BIN adalah pelaksana intelijen, tetapi tidak mampu dan tak punya alat.

Bertolak dari resolusi PBB yang memasukkan JI dalam daftar organisasi terorisme internasional, tanggal 30 Oktober 2002 pagi hari sejumlah polisi dan agen federal Australia dengan senjata berat dan pakaian tempur lengkap berkali-kali menggeledah rumah-rumah muslim WNI di kawasan Thornline, dekat Perth, Australia. Dalam penggeledahan di rumah Fadli Jaya Basri, mereka menuduhnya berhubungan dengan JI berdasarkan data bahwa dia sering mengikuti ceramah Abu Bakar Baasyir pada dekade 1990-an. Sejumlah brosur tentang acara pengajian yang ditemukan dalam penggeledahan dianggap memperkuat tuduhan itu. Dalam penggeledahan ini tidak ada yang ditahan, namun sejumlah dokumen, disket dan telepon genggam disita. Sebelum-

nya Kepala Kepolisian Negara Bagian New South Wales, Ken Moroney, tanggal 28 Oktober 2002 melaporkan aksi balas dendam warga Australia terhadap umat Islam di negara itu. Katanya, sejak peledakan bom di Bali setidaknya telah terjadi lebih dari 40 kasus. Mulai dari percobaan pembakaran masjid hingga penyerangan terhadap muslimah berjilbab.

Tanggal 15 Oktober 2002 DK PBB mengeluarkan resolusi baru No. 1438 yang mengecam terorisme di Bali. Resolusi tersebut juga berisi permintaan agar seluruh negara anggota DK PBB membantu Indonesia untuk menyeret para pelaku, pengorganisasi dan sponsor serangan teror di Bali. Tanggal 16 Oktober 2002 di Jakarta Menlu Australia Alexander Downer bersepakat dengan Presiden Megawati untuk membentuk tim gabungan investigasi dan kerja sama intelijen serta membicarakan koordinasi dengan unit-unit negara lain seperti FBI dari AS, Scotland Yard dari Inggris, serta ada tawaran dari Jerman, Jepang dan Swedia. Dalam kerja sama ini pihak Indonesia tetap memegang kendali. Berkaitan dengan itu tanggal 17 Oktober 2002 Kapolri menunjuk Kapolda Papua Inspektur Jenderal Polisi I Made Mangku Pastika untuk memimpin tim investigasi gabungan.

### Hasil Penyelidikan Sementara

Tim investigasi gabungan setelah beberapa hari melakukan penyelidikan pelbagai bahan di tempat kejadian (TKP), termasuk rongsokan mobil jenis L-300, akhirnya mulai menemukan beberapa petunjuk. Tanggal 16 Oktober 2002 hasil penelitian Laboratorium Forensik Polri ca-

bang Denpasar menunjukkan bahwa bom yang meledak di Bali berjenis RDX yang merupakan komponen utama dalam bom C4. C4 adalah jenis bom yang berdaya ledak sangat dahsyat. Lalu pada tanggal 21 Oktober 2002 Tim mengungkapkan bahwa bom di Paddy's café diduga berbobot 1 kg, sedangkan di Sari Club diduga berbobot 50-100 kg. Selain itu keterangan yang dihimpun dari 70 saksi di Indonesia dan 700 saksi lainnya di Australia, Tim berhasil membuat gambar sketsa wajah orang-orang yang diduga sebagai tersangka dan disebar-kan ke seluruh Polda di Indonesia. Berdasarkan sketsa wajah itu tim investigasi gabungan dan seluruh jajaran Polri melakukan pengejaran.

Pada tanggal 5 November 2002 Amrozi ditangkap di lingkungan Pesantren Al Islam, Desa Tenggulun, Solokuro, Lamongan, Jawa Timur. Penangkapan ini berawal dari keberhasilan polisi mengungkap kepemilikan mobil Mitsubishi L-300, berdasarkan nomor rangka rongsokan mobil yang meledak di depan Sari Club. Di tempat penangkapan ditemukan bukti lain yang memperkuat, di antaranya jenis bom yang sama dengan di TKP, kir kendaraan, identifikasi mobil L-300 bernomor DK 1324 BS, jok belakang yang dicopot untuk ditaruh bom. Menurut pengakuan tersangka, sekitar bulan Juni 2002 ia membeli bahan kimia jenis potasium florat dalam jumlah besar di toko Tidar Kimia, Surabaya. Sehubungan dengan itu pemilik toko Silvester Tendean diperiksa sebagai saksi. Demikian juga Herlina, pemilik toko Aneka Kimia, Surabaya, yang juga terlibat penjualan bahan kimia, ikut di-

periksa. Pembelian bahan-bahan kimia itu dilakukan beberapa kali hingga berjumlah sekitar 1 ton.

Selanjutnya berkat pengakuan Amrozi pula, Tim mengidentifikasi Imam Samudera alias Fatih atau Al-Fatih alias Kudara, alias Abdul Azis alias Abu Umar yang menjadi pemimpin aksi pemboman, baik pada saat perencanaan maupun saat pelaksanaan dari Solo sampai Bali. Dia pula yang menentukan sasaran. Imam Samudera dibantu oleh enam orang lain termasuk Amrozi. Mereka masing-masing adalah Dulmatin alias Amar Usman alias Mukhtar alias Joko Pitono (pria asal Pemalang ini adalah ahli elektronik yang melakukan eksekusi bom melalui HP yang dipegangnya); selanjutnya Muhammad Ali Imron alias Alif, adik Amrozi. Lalu Umar alias Patek; kemudian Umar alias Wayan. Tersangka terakhir yang cukup penting adalah Idris alias Jhony Hendrawan alias Gembrot. Ia wakil pimpinan, penyanggah dana, penghubung pimpinan dengan eksekutor dan ikut merencanakan dari awal sampai menjelang pelaksanaan.

Berdasarkan petunjuk Kamar, polisi hutan Dadapan yang juga teman Amrozi, tanggal 11 November 2002 tim investigasi menemukan lima senapan laras panjang, termasuk M-16, dua pucuk pistol FN serta ribuan amunisi berbagai jenis dalam enam tabung paralon tertutup sepanjang 1 m dengan diameter sekitar 30 cm di hutan Dadapan. Hutan ini terletak di kecamatan Solokuro, sekitar 5 km dari rumah Amrozi. Senapan dan amunisi yang diduga milik Amrozi ini ditemukan di dua lokasi berdekatan. Sementara itu Polisi juga menjemput adik

Amrozi bernama Taufik dan Tafsir di Desa Tenggulun untuk dimintai keterangan berkenaan dengan kepemilikan senapan dan amunisi serta jok mobil L-300 yang disimpan mereka.

Dalam jumpa pers di Denpasar, Ketua Tim Investigasi I Made Mangku Pastika membeberkan pengakuan Amrozi bahwa ia pernah bekerja di Malaysia dan menjadi salah satu murid Ba'asyir, kerap mengikuti pengajian-pengajiannya, bahkan beberapa kali menjemput Ba'asyir. Namun Tim mengakui masih ada *missing link* untuk mengaitkan Ba'asyir dengan peledakan bom di Bali. Ba'asyir diduga sebagai salah seorang pendiri JI dan hanya ada di Malaysia. Di Indonesia Ba'asyir mendirikan apa yang disebut Majelis Mujahidin Indonesia (MMI). Jadi namanya jelas berbeda, tetapi pemahamannya sama, artinya dasar-dasar ajarannya sama, ideologinya sama. Dalam percakapan lain, tersangka Amrozi menyesal karena yang jatuh korban terbanyak adalah warga Australia, bukan Amerika yang menjadi target utama. Ketika ditanyakan ada empat WNI muslim yang ikut tewas, dijawabnya bahwa hal itu adalah risiko perjuangan.

Selanjutnya dalam jumpa pers tanggal 17 November 2002 di Kuta, diungkapkan lagi bahwa rencana pemboman pertama kali dibicarakan oleh Imam Samudera, Idris dan Amrozi di Solo pada tanggal 2 Agustus 2002. Rapat-rapat selanjutnya dilaksanakan di Solo dan di rumah Amrozi. Pada awal September 2002, setelah Imam Samudera menentukan sasaran, mereka semua berangkat ke Bali dan selama di Bali mereka berpindah-pindah penginapan. Di kedua tempat mereka menginap,

masih ditemukan sisa-sisa bahan pembuat bom seperti yang ada di TKP.

Tanggal 21 November 2002, Imam Samudera, tokoh utama di balik peledakan bom di Bali ditangkap di Pelabuhan Merak, Banten. Penangkapan ini berkat informasi dari teman Imam Samudera, yakni Yudi dan Rauf yang telah ditangkap lebih dulu di Ciruas, Serang. Dalam wawancara dengan Kapolri Jenderal (Pol) Da'i Bachtiar di Cilegon tanggal 22 November, Imam Samudera mengaku lulusan Madrasah Aliyah Negeri di Serang, Banten. Tahun 1990 ia ke Malaysia, kemudian Pakistan dan Afghanistan. Di Afghanistan ia ikut kegiatan melawan pasukan asing selama 2,5 tahun. Di sana ia belajar menggunakan senjata, merakit bom dan ranjau.

Tanggal tanggal 27 November 2002, ditangkap lagi lima orang warga Banten dari Kampung Kandang, Desa Sukamanah, Kecamatan Malingping. Mereka masing-masing adalah Ahmad Supryadi bin Uwin, Jaya bin Junaedi, Ade bin Arida, Syarif bin Jule dan Solihin bin Suharya. Penangkapan itu berkaitan dengan dugaan kepemilikan senjata api laras panjang otomatis dan 17 butir peluru berukuran 7,6 mm secara ilegal. Senjata dan peluru itu ditemukan saat tim menyelidiki rumah Iqbal, orang yang dikatakan oleh Imam Samudera sebagai pelaku peledakan bom bunuh diri di Paddy's Bar, Kuta.

Tanggal 3 Desember 2002, Muklas alias Ali Gufron alias Huda bin Abdul Haq, ditangkap di Klaten. Pada tanggal yang sama juga berhasil ditangkap Syai-ful alias Bambang Setiono, Herlambang

dan Usman (seorang warga negara Malaysia). Ketiganya mengontrak rumah Alfabela di Kampung Sayangan Kulon, RT 01/03, Laweyan Solo. Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa rumah kontrakan ini digunakan sebagai pusat komando dan pengendali operasional JI. Di rumah itu ditemukan beberapa barang bukti seperti dokumen organisasi JI dan sejumlah buku antara lain Pedoman Umum Perjuangan JI serta Pembentukan Sikap Dasar JI, buku Yamuk Daurah I 2000, buku kemiliteran, latihan menembak lengkap, hasil latihan menembak, bahkan ada Skema Organisasi JI. Di tempat ini Tim Investasi Gabungan juga menyita uang sejumlah Rp. 800 ribu, 55 butir peluru kaliber 9 mm, 3 butir peluru kaliber 38 mm dan 1 butir peluru senjata otomatis jenis AK.

Dalam jumpa pers tanggal 10 Desember 2002 di Denpasar, diungkapkan pengakuan Muklas bahwa seorang warga Malaysia bernama Wan Min menyuplai dana sebesar 30.000 dolar AS. Menurut Muklas, uang tersebut berasal dari Hambali yang diserahkan kepadanya melalui Wan Min. Wan Min sekarang telah ditangkap oleh polisi Malaysia. Dia adalah salah seorang anggota JI dan posisinya adalah bendahara organisasi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa lima tersangka peledakan bom Bali yang masih buron masing-masing adalah Dulmatin, Ali Imron, Idris, Umar alias Patek dan Umar alias Wayan. Hingga kini sudah ditangkap 19 tersangka, baik yang terkait langsung dengan kasus bom Bali, maupun kasus penyimpanan senjata dan pembuatan kartu identitas palsu. Delapan tersangka peledakan bom Bali yang sudah ditang-

kap adalah Abdul Azis alias Imam Samudera, Amrozi, Abdul Rauf, Andri Oktavia alias Yudi, Junaedi alias Amin, Andi Hidayat alias Agus dan Muklas alias Ali Gufon.

Menurut analisis Tim Investigasi Gabungan, sekurang-kurangnya ada tiga kelompok yang terlibat dalam peledakan bom Bali. Kelompok pertama, orang yang menggagas atau mempunyai ide atas skenario besar peledakan bom. Kelompok kedua, bertugas merencanakan dan mempersiapkan fasilitas. Sedangkan kelompok ketiga, orang yang bertugas menjadi eksekutor yang menaruh dan meledakannya. Proses penyelidikan tim investigasinya melihat dua arah, yakni dari dalam dan dari luar. Dari dalam seperti bukti-bukti di TKP, mencari bukti-bukti fisik serta mencari pelaku. Sedangkan dari luar berdasarkan hasil penyelidikan dari negara tetangga, terutama yang terkait dengan para tersangka. Bertolak dari analisis tersebut, tampaknya sejauh ini Tim Investasi Gabungan belum berhasil mengungkapkan pelaku peledakan bom Bali kategori pertama, yaitu orang yang menggagas atau mempunyai ide atas skenario besar peledakan bom. Sedangkan yang tertangkap hanya dapat dikategorikan sebagai kelompok kedua atau ketiga.

Di sisi lain, para pelaku peledakan bom di Manado berjumlah sembilan orang. Motifnya yang utama hanya untuk mengusir warga Filipina yang ikut mendulang emas di pertambangan rakyat secara ilegal di Desa Tatelu. Sedangkan peledakan bom di Makasar jauh lebih rumit dan tampaknya ada kemiripan dengan peledakan bom di Bali. Tersangka-

nya kini berjumlah 16 orang. Masing-masing adalah Anshar Daeng Salam yang meninggal di lokasi kejadian; Agung Hamid alias Amin (aktivis Komite Pene-gakan Syariat Islam/KPSI) adalah koor-dinator peledakan bom, dibantu oleh Ilham; dan Lukman Hasan sebagai ahli pembuat timer. Di rumah Lukman Hasan ditemukan alat-alat elektronik serta kabel untuk merakit timer; sedang Hisbullah, Dahlan dan Masnur bertugas meracik dan membuat bom beserta kontainernya. Di bengkel Masnur ditemukan 14 bom yang siap untuk diledakkan; Muchtar Daeng (aktivis KPSI) dan Usman bertugas menyiapkan bahan dan alat serta sasaran yang akan diledakkan; Suryadi bertugas mencari dana; dan Kahar Mustafa (Wakil Ketua KPSI), pemasok detonator; kemudian Itang, Haerul dan Mirzal. Tiga tersangka yang dinyatakan buron adalah Agung Hamid, Hizbullah Rasyid dan Dahlan. Kelompok ini telah melakukan rapat-rapat pada bulan September dan Oktober 2002 untuk melakukan peledakan bom di beberapa tempat di tanah air.

Tersangka Hizbullah Rasyid sudah lama dicari polisi, karena membantu Al-Farouk, orang yang diduga menjadi jaringan Al Qaeda, ketika berada di Indonesia. Tersangka, Muchtar Daeng, Usman dan Suryadi pernah berlatih militer, perang dan merakit bom di Moro, Filipina. Suryadi juga dikenal sebagai teman dekat Imam Samudera (otak peledakan bom Bali), pernah menyelundupkan 22 pucuk senjata api dari Filipina dan membawa 31 orang kawannya berlatih kemiliteran di Moro dan di kamp Abu Bakar di Mindanao Selatan. Para tersangka

memperkirakan ada 30 alumnus Moro di Makasar dan seluruh alumnus Moro sekitar 380 orang. Pemboman di McDonald's untuk menghancurkan simbol-simbol Amerika, karena negara ini dinilai selalu memojokkan Islam sebagai teroris. Di samping itu juga karena ketidakpuasan terhadap hasil kesepakatan Malino I dan II. Para pelaku beranggapan bahwa dalam kerusuhan di Poso dan Ambon, kelompok Islam sudah di atas angin, sehingga tinggal menerapkan syariat Islam saja. Jadi tidak perlu kesepakatan itu.

### Kontroversi Perpu Anti Terorisme

Peledakan bom di Bali telah mendorong pemerintah mengisi kekosongan hukum dalam hal penindakan kejahatan terorisme. Hal itu dilakukan dengan menerbitkan dua buah peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) pada tanggal 19 Oktober 2002. *Pertama*, Perpu No. 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan *kedua*, Perpu No. 2/2002 tentang Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan Kasus Peledakan Bom Bali. Perpu No. 2/2002 dimaksudkan untuk memberlakukan Perpu No. 1/2002 pada peristiwa peledakan bom di Bali berdasarkan asas retroaktif (berlaku surut) karena aksi teror tersebut digolongkan sebagai kejahatan yang luar biasa dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Sedangkan tindak pidana terorisme yang terjadi sebelum itu, tidak menjadi ruang lingkup pengaturan Perpu No. 1/2002.

Perpu No. 1/2002 terdiri dari 47 pasal. Khusus mengenai kriteria tindak pidana terorisme diatur di dalam pasal 6 sampai

dengan 12 yang secara umum membatasi ruang lingkup tindak pidana itu. Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan tindak pidana terorisme adalah penggunaan kekerasan untuk menimbulkan suasana teror atau rasa takut dan menimbulkan korban yang bersifat massal, mengakibatkan kerusakan obyek vital dan strategis, menyebabkan gangguan keselamatan atau kehancuran terhadap pesawat udara serta fasilitas pengamanan lalu lintas udara, penggunaan senjata api atau amunisi, bahan peledak, senjata biologis dan radioaktif serta kegiatan pengumpulan dana untuk keperluan tindak pidana terorisme. Pasal 26 menetapkan bahwa laporan intelijen dapat dijadikan bukti awal untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Ancaman hukuman bagi tindak pidana terorisme adalah paling minimal 3 tahun dan maksimal hukuman mati.

Kehadiran kedua Perpu ini menimbulkan kekhawatiran sementara orang bahwa tindakan hukum terhadap kejahatan terorisme, sekalipun diperlukan, akan menimbulkan penggunaan kekuasaan secara berlebihan. Agar perundang-undangan yang ditujukan untuk mengurangi teror tidak meneror rakyatnya sendiri, sedikitnya ada beberapa hal yang perlu diperhatikan: *Pertama*, perlu segera diterbitkan UU Intelijen Negara guna mengatur kewenangan dan koordinasi badan-badan intelijen yang ada serta melakukan standarisasi laporan intelijen. Sebab tidak semua laporan intelijen dapat dijadikan bukti awal. *Kedua*, harus jelas dan tegas definisi terorisme sehingga tidak menimbulkan banyak penafsiran. *Ketiga*, harus ada pertanggungjawaban aparat berupa

sanksi hukum yang tegas bila mereka salah tindak. Keempat, profesionalisme aparat yang diberi tugas menanggulangi terorisme. Profesionalisme itu bukan hanya untuk hakim yang memutuskan bukti awal intelijen, tetapi termasuk profesionalitas petugas polisi dan kejaksaan.

## **MENYELAMATKAN BANGSA DARI HIRUK PIKUK POLITIK**

Pada tahun 2003, ada indikasi bahwa hiruk pikuk politik itu tidak akan menjadi tenang, justru sebaliknya akan semakin riuh dan ricuh. Di samping masalah politik, khususnya dampak dari UU Papol yang baru dan UU Penyiaran, serta masalah ekonomi yang belum dapat diatasi, muncul masalah baru yang tidak kalah beratnya, yakni persiapan pemilu untuk anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, pemilihan Presiden, yang direncanakan berlangsung tahun 2004, serta dampak dari naiknya harga BBM, TDL, dan telepon. Meskipun RUU Pemilu dan RUU Pemilihan Presiden masih dalam taraf pembahasan di DPR, beberapa partai telah melakukan persiapan, bahkan telah memanfaatkan situasi sekarang ini untuk memperoleh keuntungan untuk Pemilu 2004, maupun untuk pemilihan Presiden. Gus Dur, Amien Rais, Megawati, demikian juga Hamzah Haz, sudah mulai ancang-ancang mencalonkan diri sebagai Presiden.

Bertitik tolak pada rumusan beberapa pasal RUU Pemilu itu, yang pada umumnya didominasi oleh ide-ide dari partai "besar", misalnya tentang sistem pemilu yang proporsional tertutup, dan syarat-syarat ikut pemilu, ada indikasi ha-

sil Pemilu 2004 tidak banyak berbeda dengan hasil Pemilu 1999. Dalam arti masih didominasi oleh partai-partai besar di DPR sekarang ini. Berat bagi partai "kecil" dan partai-partai baru untuk menyaingi partai-partai besar itu. Di samping itu, perilaku anggota-anggota DPR dan DPRD di banyak daerah yang mengabaikan aspirasi rakyat, membuka kemungkinan munculnya apatisme masyarakat. Hal ini dapat berdampak pada meningkatnya jumlah golput pada Pemilu 2004.

Sepertinya tidak ada rasa optimis lagi. Tetapi, meskipun hanya kecil sekali, tindakan (bukan perdebatan atau pemikiran lagi) yang perlu segera dilakukan adalah bagaimana menyelamatkan bangsa ini dari nafsu-nafsu untuk menghancurkan dirinya, baik dipandang dari sudut politik, ekonomi, maupun budaya. Kesepakatan-kesepakatan baru yang didasarkan pada nilai-nilai kemanusiaan, yang mengakui pluralisme bangsa dan HAM, perlu didorong ke depan. Perlu disepakati perlunya tindakan-tindakan hukum yang tegas untuk menghentikan penyimpangan demokratisasi yang membelenggu demokrasi itu sendiri.

Demikian juga halnya dengan terorisme di Indonesia, mengingat luasnya jaringan, dan belum terungkap tuntas maupun tertangkapnya aktor intelektual (penggagas), gerakan-gerakan maupun peristiwa-peristiwa yang dapat dikategorikan sebagai terorisme, seperti peledakan bom, masih bisa terjadi kapan dan di mana saja di wilayah RI, serta dapat menciderai siapa saja. Harapan besar disampaikan pada aparat keamanan, khususnya jajaran Polri, yang dibantu oleh kepolisian be-

berapa negara sahabat, untuk mengungkap tuntas terorisme di Indonesia segera terwujud. Di samping dapat mengurangi kecurigaan antarkelompok dalam masyarakat serta antara masyarakat dan aparat keamanan, penanggulangan terorisme dapat membantu memulihkan kepercayaan luar negeri kepada Indonesia.

## KEPUSTAKAAN

Laporan Akhir Tahun Litbang Kompas. 2002. "Wakil Rakyat yang Jauh dari Rakyat", *Kompas*, 28 Desember.

Purbopranoto, Kuntjoro. 1982. *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila* (Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita).

Sindhunata. 1999. *Bayang-Bayang Ratu Adil* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama).

*The Europe World Year Book* (London: Europe Publication Limited, 1997).

Wicaksono, Bayu. 2002. "Pro Kontra Keberadaan KPI", *Suara Karya*, 16 Desember.

Winarno, Bondan. 2003. "Titik Pandang", *Sinar Harapan*, 5 Januari.

## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

# Pemulihan Lambat yang Terus Terhambat

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

## PENDAHULUAN

**P**EREKONOMIAN Indonesia dalam triwulan ketiga 2002 menunjukkan kemajuan yang berarti. Pertumbuhan ekonomi tahunan sedikit meningkat dibandingkan dengan triwulan sebelumnya dan dimotori oleh konsumsi swasta, sementara investasi dan ekspor menunjukkan pertumbuhan positif setelah dalam dua triwulan terakhir mengalami kontraksi. Di sisi moneter, inflasi tahun ini diharapkan akan lebih rendah daripada tahun sebelumnya, mes-

kipun agaknya sulit untuk mempertahankan inflasi di bawah 10 persen seperti yang ditargetkan sebelumnya. Sementara itu, aktivitas Bank Indonesia (BI) menurunkan tingkat suku bunga secara agresif terhenti, sehingga tingkat suku bunga cenderung stabil setidaknya untuk beberapa bulan ke depan.

Tanpa gangguan pun, proses pemulihan ekonomi Indonesia relatif lambat dibandingkan dengan negara-negara tetangganya di Asia Tenggara. Lambatnya pemulihan ini antara lain disebabkan oleh

proses restrukturisasi ekonomi (dalam bentuk penyesuaian harga bahan bakar minyak [BBM] dan tarif listrik) yang menyebabkan kenaikan biaya produksi, serta pelbagai bentuk ketidakpastian hukum maupun keamanan. Ledakan bom di Bali pada 12 Oktober 2002 lalu semakin memperlambat pemulihan ekonomi Indonesia dengan meningkatkan ketidakpastian keamanan di Indonesia. Di sektor riil, dampak jangka pendek ledakan di Bali terutama dirasakan oleh sektor pariwisata dan sektor-sektor terkait. Sementara, dalam jangka menengah dan panjang, tragedi ini akan meningkatkan *risk premium* investasi di Indonesia. Namun, sejauh mana tragedi ini akan menghambat pemulihan ekonomi akan tergantung pada keseriusan pemerintah serta para politisi dalam merespons kejadian ini.

Sejauh ini, pemerintah terlihat serius dalam merespons kejadian ini. Hasil kerja yang cepat dan sigap dari polisi dalam mengusut dan menangkap para tersangka peledakan bom di Bali mengesankan aparat yang profesional dan serius dalam menghadapi masalah keamanan di Indonesia. Sementara itu, tim ekonomi segera melakukan revisi atas RAPBN 2003, dan memasukkan asumsi-asumsi kinerja ekonomi yang oleh kebanyakan pihak dianggap lebih masuk akal dibandingkan dengan sebelumnya.

Di sektor perbankan, isu restrukturisasi masih jauh dari usai. Sedikitnya ada dua kontroversi dalam proses penyelesaian perbankan, yakni seputar Peraturan Bank Indonesia No. 4/7/PBI/2002 yang membatasi jumlah aset kredit yang dapat dibeli bank dari Badan Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN), serta

perihal penerbitan *release and discharge* (R&D) bagi obligor besar yang dianggap telah memenuhi kewajiban mereka sehubungan dengan pengembalian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Selain itu, isu kebijakan lainnya menyangkut berlanjutnya ketidakpastian aturan ketenagakerjaan di Indonesia dengan penolakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas paket Undang-undang (UU) Ketenagakerjaan yang kontroversial.

Perbaikan indikator ekonomi di triwulan ketiga 2002 tidak mencerminkan potensi pemulihan yang berkelanjutan. Pertumbuhan ekonomi pada periode ini dimotori oleh pertumbuhan konsumsi swasta dan investasi. Namun, permasalahan struktural, hukum, and institusional mendasar yang menjelma menjadi pelbagai ketidakpastian yang meresahkan konsumen maupun investor, mulai dari masalah keamanan, aturan perpajakan serta aturan ketenagakerjaan, belum juga diselesaikan oleh pemerintah. Tanpa penyelesaian tuntas atas pelbagai ketidakpastian ini, ditambah guncangan yang disebabkan oleh ledakan di Bali, dikhawatirkan momentum perbaikan ekonomi ini tidak bertahan lama.

## **PERKEMBANGAN EKONOMI MAKRO**

### ***Geliat Pertumbuhan Ekonomi Triwulan Ketiga 2002***

Pertumbuhan ekonomi tahunan triwulan ketiga 2002 mencapai 3,9 persen, sehingga pertumbuhan kumulatif sampai dengan triwulan ketiga pada tahun 2002 mencapai 3,4 persen. Penggerak utama pertumbuhan ini berasal dari kon-

Tabel 1

## PERTUMBUHAN PDB TAHUNAN MENURUT PENGELUARAN

	2001				2002			Persen terhadap total PDB Kw3-2002
	Kw1	Kw2	Kw3	Kw4	Kw1	Kw2	Kw3	
Konsumsi Swasta	4,2	4,8	5,6	6,9	6,6	5,9	4,9	69,6
Makanan	1,2	2,7	1,9	-0,7	0,9	0,9	1,3	
Bukan Makanan	7,7	7,1	9,8	15,8	13,0	11,3	8,8	
Pengeluaran Pemerintah	6,0	4,2	11,9	11,0	6,7	9,5	16,0	7,9
Pertambahan Modal Tetap	15,0	8,5	0,2	-1,7	-7,6	-4,5	2,1	18,5
Ekspor	18,4	17,5	6,8	0,8	-5,2	-7,0	1,6	34,1
Impor	46,6	34,8	-0,4	-23,8	-25,7	-21,0	0,2	(26,1)
<b>PDB</b>	4,0	3,3	3,4	2,9	2,4	3,8	3,9	100,00

Sumber: BPS.

sumsi swasta, yang pada triwulan ketiga 2002 tumbuh sebesar 4,9 persen (Tabel 1). Selain itu, pada periode ini, investasi dan ekspor untuk pertama kalinya dalam tiga triwulan terakhir mengalami pertumbuhan positif, masing-masing 2,1 persen dan 1,6 persen. Pertumbuhan investasi dan ekspor mencerminkan meningkatnya kepercayaan terhadap stabilitas ekonomi-politik domestik, kondisi perbankan dan pasar saham, serta kondisi ekonomi makro –stabilitas harga, turunnya tingkat suku bunga, dan stabilitas nilai rupiah– yang membaik sebelum tragedi Bali. Pertumbuhan investasi juga disebabkan oleh keputusan pemerintah untuk meneruskan 14 mega proyek yang bernilai US\$9,3 milyar.

Namun, keberlanjutan pertumbuhan ini masih diragukan. Dari Tabel 1, terlihat bahwa pertumbuhan konsumsi swasta melemah dalam tiga triwulan terakhir, dan

ke depan, kecenderungan ini kemungkinan akan berlanjut. Survei tingkat kepercayaan konsumen yang dilakukan oleh BI, *Danareksa Research Institute* (DRI) maupun Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan melemahnya tingkat kepercayaan konsumen sejak Juni/Juli 2002.<sup>1</sup> Demikian pula, indikator kepercayaan pengusaha, yang sempat membaik pada triwulan kedua 2002, cenderung kembali melemah pada triwulan ketiga, bahkan sebelum tragedi Bali.<sup>2</sup> Ini juga tercermin dari berlanjutnya kecenderungan relokasi pabrik oleh perusahaan-perusahaan manufaktur asing – baik dari industri tekstil, garmen, sepatu dan elek-

<sup>1</sup>Lihat dua *Indeks Keyakinan Konsumen* berbeda yang dibuat oleh DRI dan BI, atau *Indeks Ekspektasi Konsumen* yang dibuat oleh BPS.

<sup>2</sup>Untuk indikator kepercayaan pengusaha, lihat *Survei Aktivitas Kegiatan Usaha* yang dilakukan oleh BI atau *Indeks Tendensi Bisnis* oleh BPS.

Tabel 2

PERTUMBUHAN PDB TAHUNAN BERDASARKAN SEKTOR PRODUKSI

Sektor	2001				2002		
	Kw1	Kw2	Kw3	Kw4	Kw1	Kw2	Kw3
Pertanian	3,66	1,70	-0,36	-2,78	-1,34	6,13	6,72
Pertambangan dan Penggalian	6,85	-0,33	-2,44	-5,93	-1,50	2,39	0,85
Industri Pengolahan	4,20	4,79	4,70	3,61	4,27	2,71	2,99
Listrik, Gas, dan Air	7,34	9,85	8,93	7,59	7,89	4,71	5,08
Bangunan	6,19	5,70	3,50	0,73	1,68	3,03	5,73
Perdagangan, Hotel dan Restoran	6,80	5,46	5,69	2,62	3,23	3,83	4,33
Transportasi dan Komunikasi	6,44	6,99	7,58	8,94	7,42	8,27	6,10
Keuangan	3,88	3,44	2,70	1,97	2,73	3,20	3,40
Jasa-jasa	1,28	1,60	2,27	2,71	2,40	1,49	1,17
PDB	4,80	3,79	3,15	1,60	2,44	3,82	3,92

Sumber: BPS.

tronik.<sup>3</sup> Yang menjadi alasan relokasi adalah banyaknya ketidakpastian berusaha di Indonesia, mulai dari soal keamanan, perpajakan sampai dengan hukum ketenagakerjaan. Potensi efek ledakan bom di Bali hanyalah bersifat sebagai katalis sebuah proses yang sesungguhnya berakar pada permasalahan institusional dan struktural perekonomian Indonesia.

Dari sisi produksi, Tabel 2 menunjukkan bahwa pada hampir semua sektor industri kecuali sektor pertambangan dan transportasi terjadi peningkatan pertumbuhan PDB tahunan dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Sektor bangunan menunjukkan pertumbuhan yang cukup besar pada triwulan ketiga ini, setelah dalam tiga triwulan sebelumnya

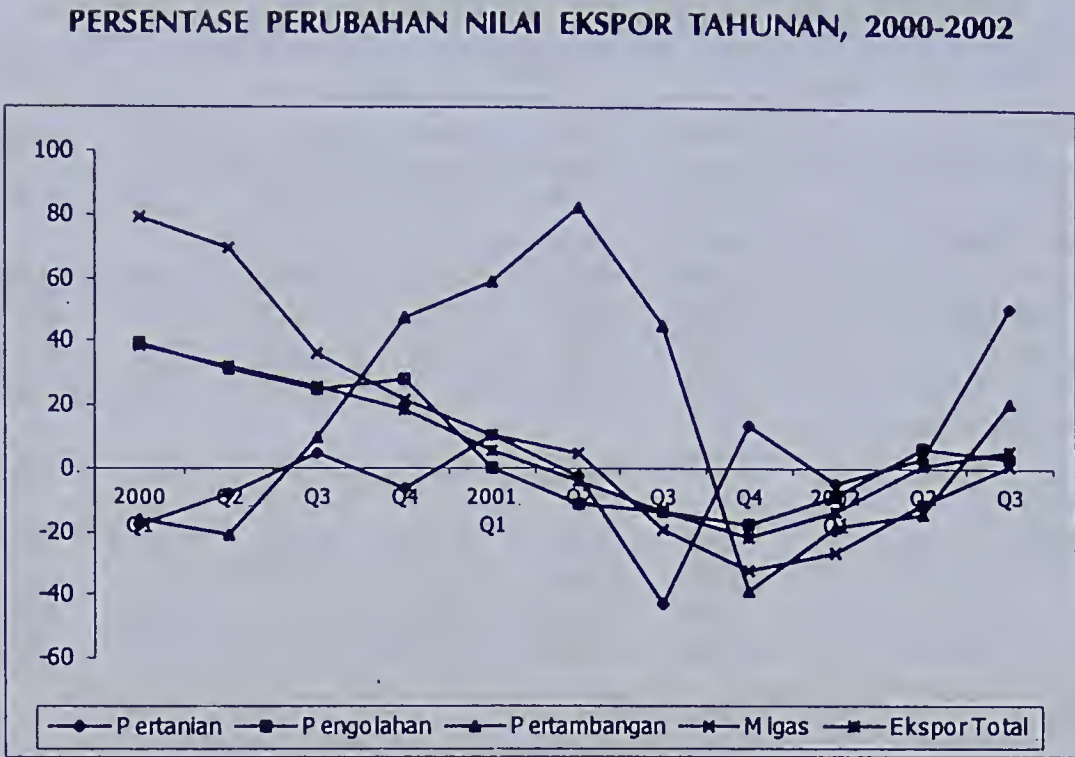
mengalami pertumbuhan yang relatif lambat. Sementara itu, lemahnya pertumbuhan pada sektor pertambangan terutama disebabkan oleh pertumbuhan negatif produksi minyak bumi.

Perdagangan Internasional

Kinerja ekspor keseluruhan terus membaik pada triwulan ketiga. Ekspor tahunan triwulan ketiga 2002 bertumbuh sebesar 5,3 persen; namun, nilai ekspor kumulatif sampai dengan periode ini, yakni US\$42,5 milyar, masih lebih rendah dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2001. Sektor manufaktur, yang mencakup 68 persen terhadap ekspor secara keseluruhan selama sembilan bulan terakhir, hanya tumbuh sebesar 0,4 persen pada triwulan ketiga (tahun-ke-tahun) – melemah dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Melemahnya kinerja sektor manufaktur pada pe-

<sup>3</sup>Sedikitnya 19 perusahaan tekstil dilaporkan melakukan relokasi ke negara lain, seperti Vietnam dan Cina.

Grafik 1



riode ini tercermin dari terlempar keluar-nya sektor-sektor yang biasanya memim- pin perolehan devisa dari sektor manu- faktur, seperti industri sepatu, garmen dan tekstil, dari daftar sektor yang me- miliki kinerja terbaik. Melemahnya kiner- ja ekspor sektor manufaktur ini sejalan dengan kecenderungan melemahnya ke- yakinan dunia usaha atas kondisi pereko- nomian Indonesia yang diikuti keputusan relokasi pabrik-pabrik pengolahan asing ke negara-negara tetangga.

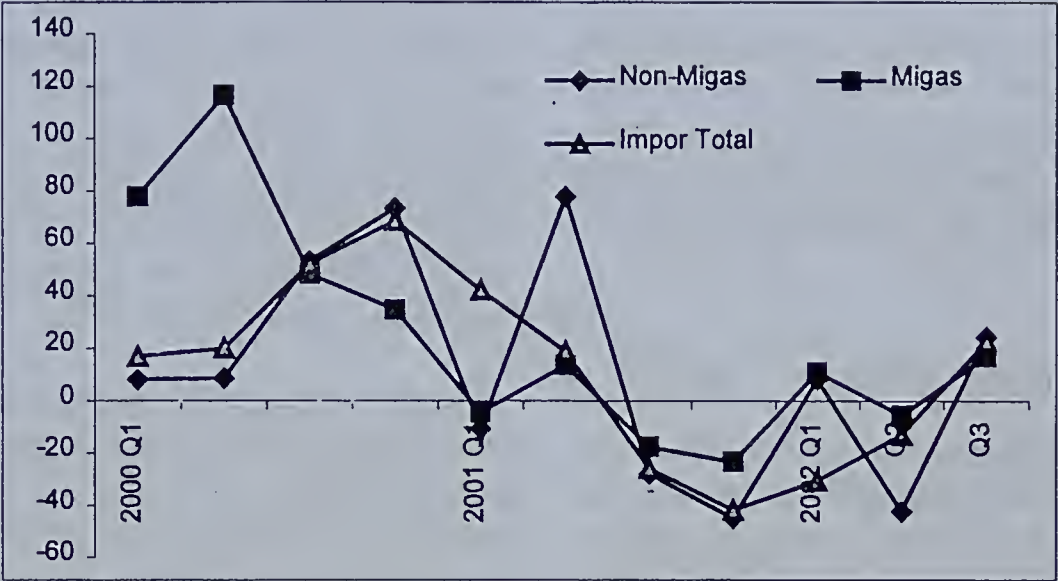
Di lain pihak, ekspor sektor pertani- an, yang mencakup 5 persen terhadap ekspor keseluruhan, mulai bangkit. Eks- por pertanian tumbuh 5 persen, dan be- berapa komoditas memperlihatkan per- tumbuhan yang amat tinggi. Ekspor dari industri minyak tumbuhan/hewan, yang menyumbang sebesar 5,4 persen terhadap ekspor non-migas, tumbuh sebesar 86 persen, sementara ekspor kakao yang

adalah 1,5 persen terhadap total ekspor non-migas, tumbuh sebesar 80 persen pada triwulan ini. Di luar sektor pertani- an dan manufaktur, ekspor dari sektor migas dan sektor pertambangan menyusut masing-masing sebesar 13 persen dan 3 persen.

Impor di triwulan ketiga juga tumbuh sebesar 22,7 persen (tahun-ke-tahun). Na- mun, nilai impor kumulatif sampai de- ngan akhir triwulan ketiga 2002, yakni sekitar US\$22,3 milyar, baru mencapai sekitar 90 persen dari nilai impor pada periode yang sama tahun 2001. Pertum- buhan ini terutama berasal dari impor bahan baku (79 persen dari total im- por) diikuti oleh *consumer goods* (13 persen). Tentu saja, seperti yang sudah berulang kali disinggung, nilai impor ini lebih rendah daripada nilai yang se- sungguhnya karena adanya impor ilegal (Tim Departemen Ekonomi CSIS, 2002:

Grafik 2

PERSENTASE PERUBAHAN NILAI IMPOR TAHUNAN, 2000-2002



301). Sudah banyak pihak yang menuntut perbaikan penanganan masalah penyelundupan ini, namun meskipun pemerintah telah mengganti Direktur Jenderal (Dirjen) Bea dan Cukai, belum ada reformasi kebijakan yang menyeluruh untuk menangani masalah ini.

**Neraca Pembayaran dan Memburuknya Iklim Usaha**

Sejak defisit transaksi berjalan yang amat besar pada tahun 1997, Indonesia berhasil mempertahankan surplus sampai sekarang. Puncak surplus transaksi berjalan terjadi pada tahun 2000, sebesar US\$8 milyar, dan penurunan sebesar 14 persen menjadi US\$6,9 milyar pada tahun 2001 menimbulkan kekhawatiran. Tahun 2002 menunjukkan kecenderungan serupa: berdasarkan data awal BI, serupa dengan tahun 2001, surplus transaksi berjalan semester pertama 2002 mencapai US\$3,4 milyar. Relatif lemahnya surplus transaksi berjalan selama dua

tahun terakhir ini tidak terlepas dari kinerja ekspor yang belum sepenuhnya pulih sejak triwulan pertama tahun 2001. Kecenderungan menurunnya keyakinan pengusaha terhadap perekonomian Indonesia akan semakin menyulitkan proses pemulihan ekspor ini.

Neraca modal juga menunjukkan lemahnya kepercayaan investor akan iklim usaha Indonesia. Semester pertama tahun 2002 menunjukkan defisit neraca modal sebesar US\$4 milyar, yang terutama berasal dari berlanjutnya *trend* larnya modal swasta keluar Indonesia. Modal jangka pendek memang telah mulai kembali sejak semester kedua 2001, namun yang bersifat jangka panjang, seperti penanaman modal langsung (PML) terus bergerak keluar Indonesia. Pada semester pertama 2002, PML yang meninggalkan Indonesia mencapai US\$4,3 milyar – dua kali lebih besar daripada periode yang sama tahun sebelumnya. Melihat besarnya jumlah perusahaan asing

yang merelokasi pabrik mereka ke negara-negara seperti Cina dan Vietnam, agaknya kecenderungan ini terus berlanjut hingga sekarang. Tanpa perbaikan struktural dan institusional untuk menghapuskan pelbagai ketidakpastian berusaha di Indonesia, nampaknya pelarian modal keluar dari Indonesia akan terus berlanjut.

### Perkembangan Moneter

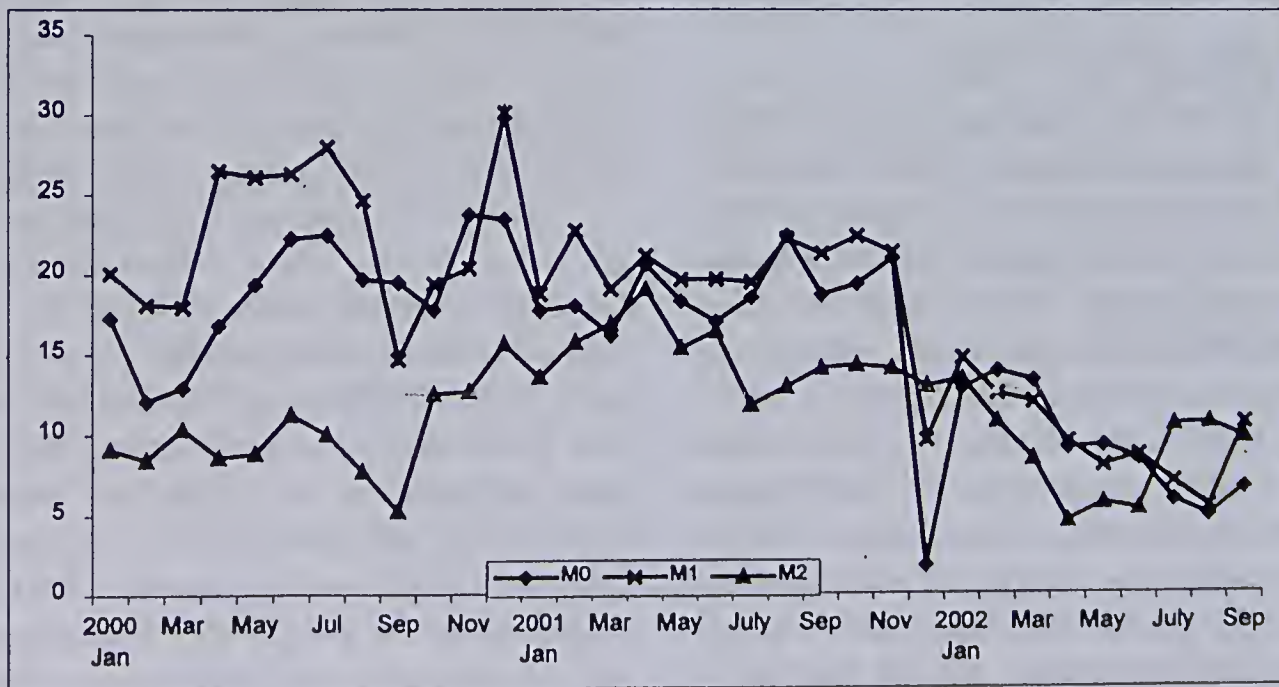
Sampai dengan November, inflasi pada tahun 2002 mencapai 8,7 persen, sementara inflasi tahunan bulan November adalah 10,5 persen. Inflasi sebagian besar dimotori oleh kenaikan harga transportasi, komunikasi, tempat tinggal, pendidikan, dan jasa rekreasional. Harga bahan-bahan makanan dan pakaian cenderung stabil sampai dengan Oktober, namun harga bahan makanan melonjak

naik selama bulan puasa, November lalu, sebagai antisipasi datangnya Hari Raya Idul Fitri. Harga bahan pakaian masih tetap stabil, dan hanya mengalami kenaikan 2,1 persen sampai dengan November 2002. Sementara, dampak kenaikan harga transportasi terhadap inflasi keseluruhan masih minimal meskipun pemerintah telah menaikkan harga BBM beberapa kali dalam tahun 2002.

Seperti tahun-tahun sebelumnya, diperkirakan inflasi akan melonjak pada bulan Desember 2002. Kenaikan ini terutama disebabkan oleh adanya tekanan dari sisi permintaan demi mempersiapkan dua hari raya keagamaan yang besar dan perayaan tahun baru. Selain itu, kenaikan harga tarif dasar dan pajak rokok, bersama dengan efek musim kemarau panjang tahun ini, diperkirakan akan mendorong inflasi bahan makanan, makanan

Grafik 3

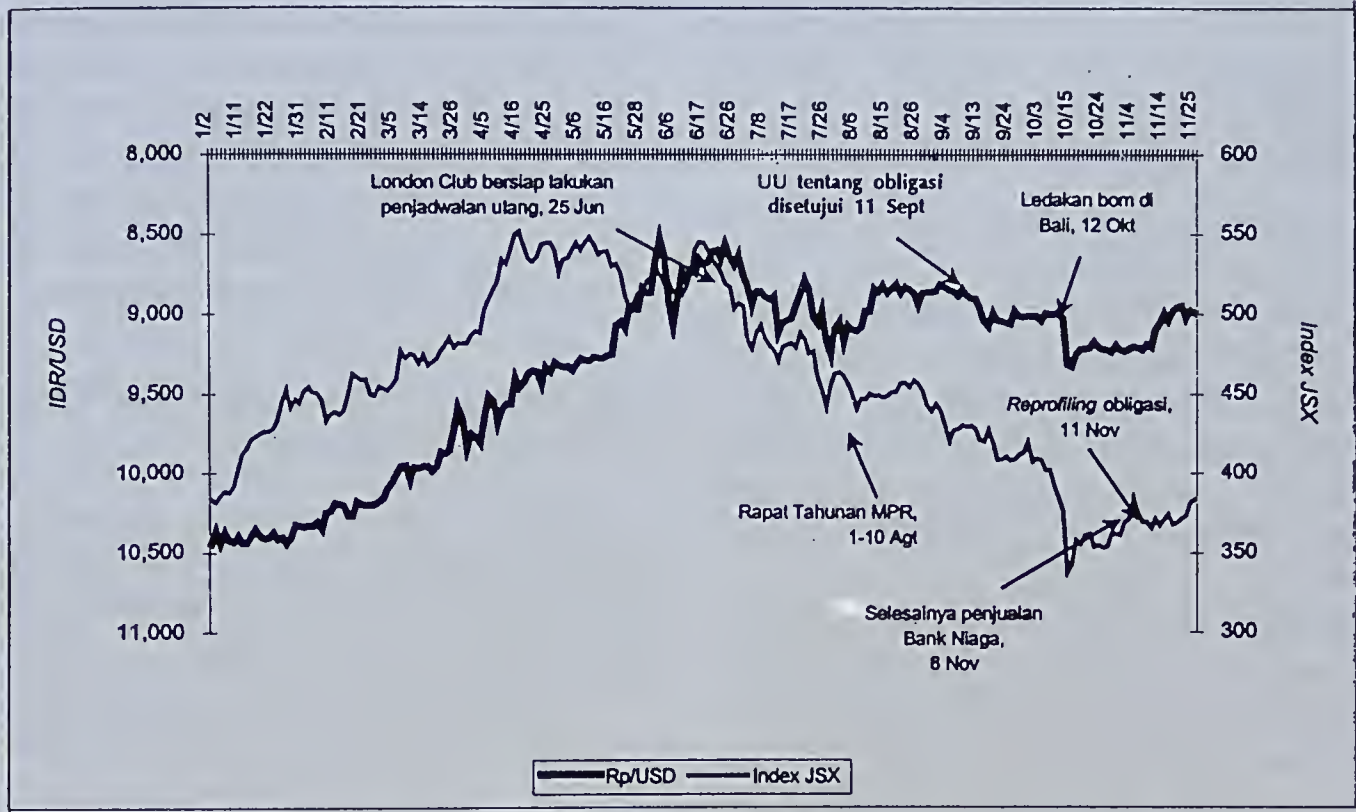
PERSENTASE PERTUMBUHAN TAHUNAN UANG BEREDAR, 2000-2002



Sumber: BI.

Grafik 4

PERGERAKAN NILAI MATA UANG DAN INDEKS HARGA SAHAM GABUNGAN (IHSG),  
JANUARI-NOVEMBER 2002



Sumber: CSIS, dikumpulkan dari pelbagai sumber.

terolah dan rokok pada akhir 2002 ini. Oleh karena itu, tampaknya akan sulit bagi pemerintah untuk mencapai target inflasi di bawah 10 persen tahun 2002.

Meskipun demikian, disiplin otoritas moneter dalam mengontrol pertumbuhan uang beredar akan menentukan tekanan inflasi dalam jangka menengah selama tahun 2003. Pertumbuhan tahunan uang primer (M0) meningkat dari 5 persen pada Agustus 2002 menjadi sekitar 7,1 persen pada Oktober 2002, dan diperkirakan dengan laju pertumbuhan uang primer seperti ini, inflasi di bawah 10 persen dapat tercapai dalam jangka panjang.

Sementara itu, selama triwulan ketiga 2002, BI melanjutkan kebijakannya un-

tuk terus menekan tingkat suku bunga. Tingkat suku bunga untuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI) berjangka satu dan tiga bulan turun, masing-masing dari 14,4 persen dan 15,0 persen pada Agustus 2002 menjadi 13,1 persen pada Oktober 2002. Namun, ketidakpastian yang timbul menyusul ledakan bom di Bali maupun meningkatnya tekanan inflasi di akhir tahun, mengurangi agresivitas BI untuk menurunkan suku bunga. Turunnya tingkat suku bunga dalam triwulan ketiga 2002 mendorong turunnya tingkat suku bunga deposito. Namun, penurunan tingkat suku bunga deposito ini tidak secepat penurunan tingkat suku bunga SBI, karena pemerintah dan BI ingin menghindari risiko terjadinya bank

run dari bank domestik ke bank asing jika penurunan suku bunga deposito dilakukan terlalu cepat. Selain itu, penurunan suku bunga SBI juga mendorong aktivitas pasar obligasi, khususnya obligasi rekap pemerintah dengan suku bunga tetap antara 14-15 persen.

Sementara, di pasar uang, rupiah sebelum peledakan bom di Bali sempat stabil pada kisaran Rp. 9.000,-/US\$, yang mencerminkan keyakinan pelaku pasar pada stabilitas sosial-politik dan ekonomi pada umumnya. Ledakan bom di Bali sempat mengguncang keyakinan tersebut, namun intervensi secara signifikan oleh BI, maupun kesigapan aparat dalam melakukan investigasi serta penangkapan terhadap para tersangka pelaku peledakan, mampu mengembalikan kepercayaan tersebut, dan bersamaan dengan itu, mengembalikan nilai rupiah pada tingkat pra-tragedi Bali dalam waktu kurang dari sebulan. Ke depan, persepsi pasar akan memainkan peran penting dalam menentukan nilai rupiah dalam jangka pendek. Namun, dalam jangka menengah pada 2003, tekanan terhadap nilai rupiah akan berasal dari masalah neraca pembayaran. Melihat kondisi sekarang, pemulihan ekspor akan lemah sehingga tanpa adanya "berita baik", persediaan devisa akan amat terbatas. Dari sisi permintaan, tanggung jawab utang pemerintah akan amat besar pada 2004, dan tanpa perpanjangan kontrak dengan IMF, maka penjadwalan utang dengan Paris Club sulit terlaksana. Selain itu, depresiasi yen juga akan berpengaruh terhadap nilai rupiah.

Bom di Bali sekali lagi menghantam pasar saham yang memang sudah terpuruk, menarik Indeks Harga Saham Ga-

bungan (IHSG) turun 10 persen ke 337, nilainya yang terendah sejak 1998. Hasil investigasi tragedi Bali yang cukup memuaskan tidak terlalu banyak berpengaruh pada pasar saham, dan agaknya, sampai ada perbaikan kondisi investasi dan usaha yang cukup signifikan, para pelaku pasar lebih tertarik pada portofolio dengan risiko yang lebih kecil, seperti obligasi swasta maupun pemerintah.

## **DAMPAK EKONOMI TRAGEDI BALI: SEBUAH ANALISIS AWAL**

Sektor riil yang terutama merasakan dampak ledakan bom di Bali adalah sektor pariwisata dan sektor-sektor terkait. Segera setelah tragedi, tingkat hunian hotel di Bali anjlok dari 80 persen menjadi hanya 20 persen. Tanpa stimulus ekonomi pemerintah yang berarti dan tepat waktu, insiden Bali berisiko mengurangi pertumbuhan ekonomi potensial sebesar sekitar 0,8 persen pada 2003. Meskipun sumbangan sektor pariwisata pada PDB hanyalah sekitar 3,7 persen, analisis statis memperkirakan bahwa kontraksi sebesar 30 persen pada sektor ini, melalui efeknya terhadap sektor-sektor terkait seperti hotel, perdagangan, dan restoran, bisa menyebabkan penurunan pertumbuhan PDB sampai sekitar 1 persen.<sup>4</sup>

Sebagai bentuk antisipasi terhadap dampak ekonomi insiden ini, pemerintah telah menganggarkan stimulus ekonomi sebesar lebih dari Rp. 10 triliun dalam Rancangan Anggaran Pendapatan

---

<sup>4</sup>Ini, antara lain, karena sumbangan sektor perhotelan, perdagangan dan restoran dapat mencapai 15-16 persen terhadap PDB.

dan Belanja Negara (RAPBN) 2003. Namun, masalah penggunaan maupun *timing* dari stimulus ini belum sepenuhnya jelas, sehingga efektivitasnya pun –seperti yang akan dibahas di bagian selanjutnya– masih dipertanyakan. Selain itu, hasil investigasi yang cepat dan transparan terlihat cukup efektif untuk meredam dampak jangka pendek insiden ini terhadap sektor riil maupun pasar uang. Ini dapat dilihat, misalnya, dalam kembali meningkatnya tingkat hunian hotel di Bali menjadi sekitar 50 persen akhir-akhir ini, dan juga kembalinya nilai mata uang rupiah ke tingkat pra-tragedi Bali.

Terlepas dari semua usaha meredam dampak ledakan bom Bali terhadap sektor riil maupun sektor keuangan, salah satu dampak yang untuk sementara waktu sulit dihindari dari tragedi pemboman di Bali adalah meningkatnya *risk premium* berusaha di Indonesia. Sebagai negara dengan jumlah penduduk muslim terbanyak di dunia, akan sulit melepaskan persepsi pelaku pasar asing akan adanya risiko terorisme di Indonesia, terlepas dari benar tidaknya persepsi tersebut. Peningkatan *risk premium* tadi akan menekan surplus transaksi berjalan melalui pelbagai cara, antara lain dengan naiknya (asuransi) biaya pengiriman ke Indonesia maupun berkurangnya pesanan dari pengusaha-pengusaha asing. Selain itu, tekanan terhadap surplus transaksi berjalan juga berasal dari berkurangnya devisa dari sektor pariwisata, yang merupakan sekitar 70 persen dari surplus tersebut saat ini.

## REVISI RAPBN 2003

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, insiden Bali memaksa pemerin-

tah menelaah ulang RAPBN 2003. DPR, pada November lalu, menyetujui perubahan beberapa asumsi serta target untuk RAPBN 2003. Asumsi pertumbuhan ekonomi turun dari 5 persen menjadi 4 persen, asumsi tentang inflasi naik dari 8 persen menjadi 9 persen, dan tingkat suku bunga pada 13 persen. Nilai rupiah diasumsikan berada antara Rp. 8.700,- – Rp. 9.000,-. Harga minyak diperkirakan mencapai US\$22 per barel, naik dari sebelumnya yang adalah US\$20 per barel, sementara produksinya diasumsikan akan naik menjadi 1,27 juta barel per hari.

Dalam RAPBN baru ini, defisit anggaran diperkirakan mencapai 1,8 persen dari PDB, sedikit lebih tinggi daripada sebelumnya, yakni 1,3 persen. Peningkatan ini berasal dari peningkatan pengeluaran pemerintah sebesar 2,5 persen untuk menambah pengeluaran pembangunan. Rencananya, pemerintah akan menggunakan lebih dari Rp. 10 triliun sebagai stimulus ekonomi, dan akan digunakan untuk perbaikan infrastruktur dan aktivitas ekonomi lainnya yang akan menarik investasi. Namun, efektivitas stimulus ini masih dipertanyakan. *Pertama*, penggunaan stimulus ini belum dirinci secara jelas. *Kedua*, soal *timing*: jika stimulus ini ditujukan untuk memulihkan kondisi pasca-tragedi Bali, maka stimulus ini seharusnya segera “disuntikkan” ke dalam ekonomi. Namun, pemerintah merencanakan menggunakan stimulus ini dalam triwulan kedua tahun 2003.

Selain itu, melemahnya kinerja ekonomi mengharuskan revisi atas perkiraan pemasukan dari pajak. Pemasukan dari pajak diperkirakan akan turun sebanyak 2,5 persen, menurunkan rasio pajak ter-

Tabel 3

REVISI RAPBN 2003

	Sebelumnya		Revisi		Perubahan (Rp.milyar)
	Jumlah (Rp.milyar)	Persen terhadap PDB	Jumlah (Rp.milyar)	Persen terhadap PDB	
<b>Total Pemasukan</b>	327.834,2	16,8	336.155,5	17,33	8.321,3
I. Pemasukan Dalam Negeri	327.834,2	16,8	336.155,5	17,33	8.321,3
1. Pajak	260.785,4	13,3	254.140,2	13,1	6.645,2
2. Bukan Pajak	67.048,8	3,4	82.015,3	4,23	14.966,5
<b>Pengeluaran</b>	354.097,5	18,1	370.591,8	19,1	16.494,3
I. Belanja Pemerintah Pusat	240.881,2	12,3	253.714,1	13,08	12.832,9
1. Belanja Rutin	186.381,4	9,5	188.584,3	9,72	2.202,9
2. Belanja Pembangunan	54.499,8	2,8	65.129,8	3,36	10.630,0
II. Transfer ke Pemerintah Lokal	113.216,3	5,8	116.877,7	6,02	3.661,4
1. Dana Perimbangan	103.591,4	5,3	107.221,6	5,83	3.630,2
2. Dana untuk Otonomi Khusus dan Perimbangan	9.624,9	0,5	9.656,2	0,6	31,3
<b>Defisit dan Pembiayaan Anggaran</b>	26.263,3	1,3	34.436,3	1,78	8.173,0
I. Pembiayaan Dalam Negeri	16.851,6	0,9	22.450,1	1,16	5.598,5
II. Pembiayaan Luar Negeri	9.411,7	0,5	11.986,2	0,62	2.574,5

Sumber: Departemen Keuangan.

hadap PDB dari 13,3 persen menjadi 13,1 persen. Dengan pertumbuhan yang hanya 4 persen, peningkatan dari pemasukan pajak non-migas sulit diharapkan. Namun, dengan perubahan asumsi tentang nilai tukar rupiah maupun harga dan tingkat produksi minyak, diharapkan pemasukan dari sektor migas akan mampu menutup anjaknya pemasukan pajak sehingga secara keseluruhan, pemasukan pemerintah diharapkan akan meningkat sekitar Rp. 8,3 trilyun atau 2,5 persen dibandingkan dengan RAPBN pra-revisi.

RAPBN yang direvisi ini berharap untuk mendapatkan 50 persen pendanaan defisit dari penjualan aset BPPN, namun target ini agakya terlalu ambi-

sus mengingat kinerja BPPN yang sampai sekarang tidak terlalu baik, dan kemungkinan bahwa sudah akan tinggal sedikit aset yang berharga tahun 2003 ini. Sumber lainnya adalah pendanaan asing, antara lain dari permintaan pinjaman dari *Consultative Group on Indonesia* (CGI) sebesar Rp. 29,25 trilyun menyusul tragedi Bali.

RESTRUKTURISASI SEKTOR PERBANKAN YANG PENUH KONTROVERSI

Dalam usaha melakukan restrukturisasi sektor perbankan, BPPN telah berhasil menjual beberapa aset debitor dan membuat persetujuan dengan para pemegang

saham sampai dengan saat ini. Namun, dengan jumlah aset, permasalahan per-utangan (beserta problem kepentingan di belakangnya) yang rumit, dan tenggat waktu yang singkat (mengingat mandat BPPN akan berakhir pada 2003), tak heran jika proses penyehatan ini tak jauh dari kontroversi. Dua kontroversi yang terakhir adalah mengenai batasan jumlah aset kredit maksimum yang boleh dibeli relatif terhadap aset pokok yang dimiliki oleh sebuah bank, dan keputusan menerbitkan *release and discharge* untuk para obligor yang dianggap sudah memenuhi tanggung jawab mereka.

### **Peraturan BI No. 4/7/PBI/2002 dan Kesehatan Perbankan Domestik**

Untuk menghindari kembalinya sektor perbankan yang sakit, September 2002 lalu BI mengeluarkan peraturan yang membatasi jumlah aset kredit yang boleh dibeli oleh sebuah bank. Dalam aturan tersebut, jumlah aset kredit yang boleh dibeli sebuah bank tidak boleh melebihi 50 persen dari aset pokok bank tersebut. BI khawatir bahwa tanpa aturan tersebut, risiko dari pembelian aset—khususnya aset-aset yang belum direstrukturisasi—akan meningkat, dan dapat mengurangi rasio kecukupan modal atau *capital adequacy ratio* (CAR) bank-bank tersebut.

Aturan ini mendapat tentangan dari BPPN maupun bank-bank domestik. Dari segi kepentingan, dapat dimengerti bahwa peraturan BI ini akan menambah beban kerja BPPN, karena mereka dipaksa untuk lebih giat mencari pembeli untuk aset-aset yang mereka kelola da-

lam tenggat waktu yang sudah amat pendek. Namun, argumentasi mereka tidak cukup kuat untuk meminta BI menarik kembali peraturan tersebut, karena peraturan tersebut hanya mengatur pembelian oleh bank domestik, sedangkan banyak calon pembeli lain yang tidak berasal dari bank domestik.

Sementara itu, bank-bank domestik juga menolak peraturan tersebut. Alasan yang mereka munculkan adalah bahwa oleh karena peraturan tersebut, bank-bank nasional secara keseluruhan hanya akan mampu membeli sekitar Rp. 35 triliun dari total Rp. 200 triliun (nilai nominal) aset yang ditawarkan BPPN. Sisanya akan dimiliki oleh bank asing maupun institusi lainnya. Mereka berpendapat bahwa bank-bank nasional seharusnya diperbolehkan membeli sebanyak mungkin aset yang ada. Namun, pada kenyataannya, dari Rp. 81,57 triliun yang telah berhasil dijual BPPN, bank-bank domestik baru membeli sekitar Rp. 5,54 triliun (*Kompas*, 14 November 2002). Padahal, sampai dengan berakhirnya mandat BPPN tahun 2003 ini, sebenarnya secara keseluruhan bank domestik dapat membeli sekitar Rp. 30 triliun dari aset yang ada.

Yang harus dijawab oleh bank-bank domestik ini adalah bagaimana mereka menguasai aset tersebut tanpa mengganggu CAR mereka. Agaknya, perbankan domestik lebih berani menanggung risiko demi mendapatkan keuntungan jangka pendek. Padahal, aktivitas peminjaman, yang seharusnya merupakan sumber utama pemasukan bank-bank tersebut, tidak terlalu bergairah: pada Juli 2002, *loan-to-deposit ratio* (LDR) hanyalah se-

kitar 34,9 persen dibandingkan dengan 82,6 persen pada 1997.

Selain dalam usaha mempertahankan kesehatan perbankan, satu alasan lain yang mungkin mendorong BI menerbitkan peraturan tersebut adalah karena adanya berita bahwa pemilik lama aset-aset yang ditawarkan BPPN berusaha menggunakan bank-bank domestik untuk mengambil kembali aset-aset mereka. Karena itu, agaknya peraturan ini merupakan salah satu usaha BI mencegah, atau setidaknya membatasi, kembalinya aset-aset bermasalah itu kepada pemilik lamanya.

### ***Release and Discharge* dan Pertanggungjawaban Obligor Besar**

Pada pertengahan 1998, *bank runs* yang terjadi pada bank-bank domestik mengakibatkan krisis likuiditas pada bank-bank tersebut. Untuk menyelamatkan mereka, saat itu pemerintah mengucurkan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sejumlah sekitar Rp. 144 triliun. Penyelesaian pengembalian BLBI selalu menjadi isu politik yang hangat – begitu pula saat ini, ketika pemerintah akan menerbitkan surat jaminan pembebasan dari proses dan tuntutan hukum (*release and discharge/R&D*) beberapa obligor yang dianggap telah memenuhi kewajiban yang terutang dalam kontrak penyelesaian utang bantuan likuiditas dengan jaminan aset (*master of settlement and acquisition agreement/MSAA*).

Terdapat dua hal seputar penerbitan R&D. *Pertama*, persoalan kelayakan penerbitan itu sendiri. Beberapa pihak menganggap terdapat banyak kejanggalan da-

lam proses sampai dengan penerbitan R&D, mulai dari pembuatan draft MSAA (yang dianggap disusupi oleh konsultan obligor), penilaian aset (yang jauh lebih tinggi daripada nilai “sebenarnya”) maupun evaluasi sudah-belumnya obligor memenuhi kewajibannya (yang dianggap tidak transparan) (*Kompas*, 23 November 2002). Selain itu, ada isu keadilan karena R&D membebaskan para obligor ini dari tuntutan pidana, padahal hampir semua obligor ini melanggar hukum karena memberikan kredit melebihi batas maksimum pemberian kredit (BMPK).

Sementara itu, pihak yang mendukung penerbitan R&D, antara lain BPPN, berargumen bahwa MSAA adalah usaha penyelesaian di luar pengadilan (*out-of-court settlement*). Pemilihan penyelesaian di luar pengadilan dilakukan untuk meminimalisasi biaya sekaligus mempercepat proses penyelesaian sehingga tidak memperlama krisis perbankan. Selain itu, terlepas dari ketidaksempurnaan MSAA, pemerintah tetap harus menerbitkan R&D untuk memenuhi kontrak yang telah mereka buat sendiri dengan para obligor yang sudah memenuhi syarat.

Hal kedua menyangkut siapa yang harus menandatangani R&D tersebut. Masing-masing institusi dalam pemerintahan saling melempar “bola panas” karena tidak ada yang berani menandatangani surat tersebut. Ini menunjukkan adanya masalah kepemimpinan di dalam pemerintahan, sehingga tidak ada yang berani mengambil tanggung jawab atas keputusan pemerintah tersebut. Agaknya, pemerintah tidak sadar bahwa penundaan penandatanganan dokumen berarti penundaan pemulihan ekonomi.

## ***Tarik-Ulur UU Ketenagakerjaan Indonesia***

DPR gagal mengesahkan paket Rancangan Undang-undang (RUU) Ketenagakerjaan yang terdiri dari RUU Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan (RUU PPK) dan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (RUU PPHI). Baik pengusaha maupun pekerja tidak menyetujui pasal-pasal tertentu dalam kedua RUU tersebut, khususnya yang berkenaan dengan mogok kerja, pemutusan hubungan kerja (PHK), *outsourcing* dan kontrak kerja waktu tertentu. Selain itu, pemerintah dan DPR juga membatalkan UU No. 25/1997 tentang Ketenagakerjaan yang tadinya akan otomatis berlaku jika RUU Ketenagakerjaan gagal disahkan.

Penundaan pengesahan RUU Ketenagakerjaan ini memperpanjang ketidakpastian hubungan ketenagakerjaan di Indonesia. Penundaan ini berarti bertahannya hukum ketenagakerjaan yang lama, yakni UU No. 22/1957 mengenai penyelesaian perselisihan dengan pekerja dan UU No. 12/1964 tentang pemutusan hubungan kerja (PHK) dalam perusahaan swasta. Di bawah UU lama, pemerintah mendominasi hubungan pengusaha dan tenaga kerja, dan dianggap tak lagi cocok untuk "Indonesia baru" yang lebih demokratis dan terdesentralisasi. Oleh karena itu, pemerintah dan DPR sedang mempersiapkan RUU baru yang rencananya akan coba disahkan pada triwulan pertama 2003.

Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jacob Nuwa Wea, menyatakan bahwa tanpa UU yang baru, pemerintah akan terus menerapkan Keputusan Menteri (Kepmen) No. 150/2000 mengenai kompensasi untuk pekerja yang mengalami PHK serta pembayaran pensiun. Namun Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) keberatan karena tidak ada dasar hukum untuk kembali memberlakukan Kepmen tersebut. Ketika diterbitkan pada tahun 2000, Kepmen itu mendapat protes dari para pengusaha karena dianggap amat memberatkan para pengusaha, misalnya, dengan mengharuskan pengusaha membayar pesangon untuk pekerja yang berhenti secara sukarela. Pemerintah berencana melakukan revisi atas beberapa ayat dalam Kepmen tersebut melalui Kepmen No. 78/2001 dan No. 111/2001, namun revisi ini mendorong protes para pekerja pada Juli 2001. Pemerintah batal menerapkan Kepmen revisi tersebut, dan menyatakan akan tetap menerapkan Kepmen 150/2000 sampai dengan terbentuknya forum tripartit, antara pemerintah, pengusaha dan pekerja. Namun hingga kini, forum tersebut belum juga terbentuk karena serikat pekerja tidak berhasil menentukan siapa yang akan mewakili mereka dalam forum tersebut.

### ***KEPUSTAKAAN***

- Tim Departemen Ekonomi CSIS. 2002. "Membaiknya Indikator Perekonomian Indonesia". *Analisis CSIS* xxxi (3).

# Strategi Pembiayaan Pelayanan Publik Era Otonomi Daerah: Pengalaman Internasional dan Indonesia

Raksaka Mahi

*Peluang bagi akumulasi dana daerah untuk pembiayaan pembangunan prasarana wilayah berdasarkan UU No. 25/1999 dan UU No. 34/2000 diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk mengelola sesuai dengan kebutuhannya. Namun demikian dari pengalaman Indonesia yang telah ada di masa lalu maupun sekarang ini, tampaknya tidak banyak jenis pengelolaan dana yang bersifat earmarking seperti yang dilakukan di Jepang. Berbagai jenis pajak maupun pungutan lainnya sangatlah sedikit yang berkaitan langsung dengan jenis aktivitas yang dibiayainya. Untuk Indonesia, mungkin hanya dana reboisasi yang dikelola melalui sistem DAK yang penggunaannya secara khusus diperuntukkan untuk reboisasi, di mana pungutannya diberlakukan kepada pengusaha hutan dengan alasan untuk reboisasi. Sementara itu, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak kendaraan bermotor, dan pajak bea balik nama kendaraan bermotor dalam alokasinya kepada daerah tidak dikaitkan langsung dengan tujuan maupun aktivitas yang berkaitan dengan jalan raya. Jenis pembiayaan khusus melalui sistem DAK telah memiliki persyaratan dana pendamping sehingga dapat mengambil bentuk proporsi yang tetap dan sama untuk tiap daerah atau dana pendamping dapat berubah tergantung dari kemampuan daerah. Oleh karena sebagian besar dana DAK masih merupakan prioritas pusat, maka metode pendamping yang bersifat fixed rate seperti dalam PP No. 104/2000 tidak akan menimbulkan masalah.*

## PENDAHULUAN

DENGAN berlakunya UU Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal pada tahun 2001, dimulailah suatu era baru dalam pembiayaan pembangunan di daerah. Apabila dalam waktu-waktu yang lalu pemerintah pusat memiliki banyak peran dalam perencanaan pembangunan di daerah, ma-

ka dalam era otonomi, pemerintah daerah sendirilah yang harus bertanggung jawab atas pembangunan di daerahnya. Sejalan dengan upaya desentralisasi urusan ini, pemerintah pusat juga melakukan penyerahan berbagai sumber pembiayaan untuk dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan desentralisasi tersebut. UU No. 25/1999 dan UU No. 34/2000 serta PP pendukungnya telah meng-

atur dengan terinci sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Pada dasarnya,<sup>1</sup> menurut ketentuan yang ada tersebut, sumber-sumber keuangan pemerintah daerah terdiri atas:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Dana Perimbangan, yang terdiri atas: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Bagi Hasil (Pajak: terutama PBB, BPHTB dan PPh perseorangan; maupun bukan pajak: khususnya bagi hasil yang berasal dari sumber daya alam).
3. Pinjamdaerah.

Dengan mengingat ketentuan yang ada tersebut, maka Indonesia merupakan salah satu di antara sedikit negara yang memiliki kelengkapan desentralisasi fiskal yang cukup komprehensif.

Persoalannya adalah, dalam era otonomi, berbagai sumber pendanaan tadi haruslah dipergunakan untuk membiayai berbagai kebutuhan pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat di daerah. Dalam hal ini, pelaksanaan otonomi daerah yang telah berlangsung selama dua tahun ini memberikan indikasi bahwa dengan sumber-sumber keuangan yang disebutkan di atas, masih banyak pemerintah daerah yang mengeluhkan bahwa dana yang ada tersebut tidak cukup untuk membiayai pembangunan daerah, khususnya dengan adanya penumpukan urusan dari pusat.

Salah satu persoalan yang cukup menonjol pada tahun 2001, misalnya, adalah adanya kenaikan gaji pegawai negeri yang pembayaran rapelnya dilim-

pahkan kepada daerah. Menghadapi tambahan pembiayaan rutin yang tidak dianggarkan sebelumnya ini, beberapa pemerintah daerah melakukan berbagai siasat untuk membiayai rapel tersebut. Secara umum, dapat dikelompokkan beberapa strategi pembiayaan rapel gaji PNS di daerah:

1. Pemda yang memiliki sisa anggaran DAU umumnya melakukan realokasi dana proyek-proyek pembangunan yang dibiayai melalui DAU, baik yang vital maupun tidak, ke pos pembayaran rapel gaji.
2. Pemda menanggihkan rapel gaji PNS paling tidak hingga awal tahun depan. Hal ini umumnya terjadi pada daerah-daerah yang menerima alokasi DAU yang kecil. Kebijakan ini kurang disukai PNS, tetapi pemda memberikan argumen bahwa keuangan yang ada hanya sanggup untuk membayar biaya gaji yang ada.
3. Pemda membayar rapel gaji PNS dengan cara dicicil selama dua atau tiga bulan. Umumnya ini terjadi pada beberapa pemda yang masih memiliki sisa anggaran DAU tetapi tidak mampu menutup pembayaran rapel gaji secara sekaligus dalam satu bulan.
4. Pemda membayar rapel gaji PNS melalui sumber-sumber penerimaan asli daerah di APBD, misalnya pajak maupun retribusi daerah, penjualan aset pemda, dan sisa perhitungan tahun lalu.

Dari gambaran strategi yang dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah tersebut, dapat disimpulkan bahwa, bagi banyak daerah, dalam menghadapi

permasalahan pembiayaan rutinnya kemudian mengurangi (mengorbankan) anggaran pembiayaan pembangunannya, khususnya yang berkaitan dengan berbagai prasarana pendukung ekonomi di daerah. Dengan adanya berbagai indikasi semacam ini di daerah, banyak yang mempertanyakan kualitas pelayanan publik di daerah dalam masa-masa mendatang apabila investasi berbagai prasarana di daerah menjadi memburuk dan bahkan tidak dilaksanakan sama sekali oleh beberapa daerah.

Berbagai laporan di media massa menunjukkan bahwa kualitas prasarana di berbagai daerah mengalami penurunan. Yang paling menonjol adalah memburuknya kualitas jalan raya; baik dalam suatu kabupaten/kota maupun antardaerah. Selain itu, laporan Bank Dunia menyebutkan bahwa dengan berlakunya otonomi daerah, ada indikasi menurunkan kualitas penyelenggaraan kesehatan di Indonesia. Walaupun demikian, perlu diberikan catatan bahwa persoalan penurunan kualitas prasarana dan sarana publik ini tidak semata-mata diakibatkan oleh otonomi daerah, tetapi dalam periode yang sama Indonesia tengah dilanda krisis ekonomi yang tidak kunjung usai.

Atas dasar inilah, tampaknya pemerintah pusat dan terutama pemerintah daerah harus melakukan berbagai strategi terobosan lebih lanjut dengan memanfaatkan berbagai UU dan PP tentang otonomi daerah yang memungkinkan. Dalam tulisan ini akan dibahas berbagai strategi pembiayaan yang memungkinkan selain daripada DAU. Berbagai pengalaman internasional dalam meng-

hadapi pembiayaan prasarana dan berbagai infrastruktur publik lainnya, termasuk pengalaman Indonesia di masa lalu, akan dapat memberikan gambaran pilihan strategi pembiayaan publik yang optimal bagi Indonesia di era otonomi daerah saat ini.

## **PENGALAMAN INTERNASIONAL DALAM PEMBIAYAAN PRASARANA PUBLIK DI DAERAH**

### **Kanada**

Kanada memiliki sistem pembagian kekuasaan yang sangat terdesentralisasi dengan dua tingkat pemerintahan (*two-tiered*), yaitu pemerintahan federal dan provinsi. Sistem desentralisasi di Kanada dapat dikategorikan sebagai sebuah model *dual federalism* dengan otoritas yang terkoordinasi. Pemerintah federal dan pemerintah tingkat provinsi merupakan pasangan yang seimbang (*co-equal partner*) dalam pemerintahan, sementara pemerintah daerah (*local government*) tidak memiliki kewenangan secara konstitusional dan hanya merupakan bawahan pemerintah tingkat provinsi.

Pembagian fungsi pemerintahan juga jelas dan transparan, di mana urusan keuangan, perbankan, perdagangan, penerbangan, kereta api, hubungan luar negeri, pertahanan, dan asuransi pengangguran menjadi bagian tanggung jawab pemerintah federal. Urusan pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, polisi, sumber daya alam, dan jalan merupakan tanggung jawab pemerintah tingkat provinsi. Sedangkan urusan pensiun, imi-

grasi, pertanian, dan industri menjadi tanggung jawab bersama.

Pada tahun 1994-95 pemerintah federal memberikan transfer kepada pemerintah provinsi dan teritorial sebesar US\$41,9 milyar. Tujuan umum dari pemberian transfer tersebut adalah untuk mengamankan kesatuan ekonomi dengan cara menjaga jasa publik di tingkat pemerintah provinsi-lokal agar sesuai dengan standar minimum nasional. Tiga program utama dari transfer yang diberikan pemerintah federal kepada pemerintah provinsi adalah: (a) *Established Program Financing* (EPF), bantuan khusus yang diberikan bagi sektor kesehatan dan pendidikan; (b) *Canada Assistance Plan* (CAP), bantuan khusus bagi peningkatan kesejahteraan; dan (c) *Canadian Fiscal Equalization Program*, transfer yang bersifat bantuan umum.

### **Bantuan Khusus EPF**

Dalam program EPF yang diluncurkan pertama kali pada tanggal 1 April 1977, pemerintah federal menyediakan bantuan "finansial per kapita" kepada semua provinsi untuk digunakan pada bidang "asuransi kesehatan dan pendidikan tinggi". Walaupun kedua bidang tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi, namun melalui pemberian bantuan tersebut, pemerintah federal menggunakan kuasanya untuk menjamin standar minimum baik akses maupun pelayanan.

Bantuan EPF pada tahun 1994-95 mencapai 51 persen dari seluruh transfer yang diberikan oleh pemerintah federal. Untuk sektor pendidikan, tidak ada

persyaratan khusus yang dilekatkan pada bantuan tersebut. Namun secara umum, bantuan tersebut harus "menjamin akses yang sama untuk memperoleh pendidikan" bagi seluruh penduduk Kanada.

Untuk sektor kesehatan, kondisi nasional yang harus dipenuhi adalah: (a) *Universality*: pelayanan kesehatan harus mencakup seluruh penduduk Kanada; (b) *Comprehensiveness*: seluruh jenis pelayanan medis yang diperlukan harus tercakup; (c) *Accessibility*: jasa yang diberikan harus disediakan dalam kondisi dan persyaratan yang sama (*uniform*); (d) *Portability*: seseorang tetap menjadi tanggung jawab dari harus mendapatkan pelayanan oleh pemerintah provinsi walaupun berada di luar provinsinya, hingga tiga bulan sebelum dipindahkan ke provinsi lain; dan (e) *Public Insurance*: kesehatan harus dijamin oleh lembaga publik nirlaba.

### **Bantuan Khusus CAP**

Pemerintah tingkat provinsi menyediakan bantuan sosial (*social assistance*) kepada golongan yang membutuhkan (*the needy*) bila manfaat/akses dari program-program lain seperti Asuransi Pengangguran (*Unemployment Insurance*), Keamanan Lanjut Usia (*Old Age Security*) ataupun program pensiun, tidak sampai atau tidak tersedia. Program CAP ini dimulai pada tahun 1966 dengan tujuan utama untuk mendukung pemerintah provinsi dalam menyediakan: (a) tingkat bantuan sosial dan institusional yang cukup bagi mereka yang membutuhkan; dan (b) pelayanan kesejahteraan dalam

hal penanganan dan penurunan angka kemiskinan, anak yang terabaikan atau ketergantungan pada bantuan publik.

Program CAP yang mengikat provinsi untuk menyediakan bantuan bagi kaum yang membutuhkan, lebih didasarkan pada fakta kebutuhan dibandingkan dengan faktor penyebab. Program ini juga tidak terbatas hanya pada warga setempat. Penerima CAP termasuk di dalamnya adalah kaum cacat, ibu tunggal, anak-anak, lanjut usia dan penganggur. Pemerintah provinsi memiliki kewenangan dalam mendesain dan mengatur program yang berada pada yurisdiksi-nya, sementara pemerintah federal hanya memberikan bantuan finansial. Pada tahun 1994-95, bantuan yang diberikan oleh pemerintah federal dalam bentuk CAP sebesar US\$8,2 milyar atau sebesar 19,6 persen dari seluruh transfer.

## Amerika Latin

Di negara-negara Amerika Latin, pemerintah daerah umumnya memiliki beban fungsi (*expenditure responsibilities*) yang lebih besar dibandingkan dengan kemampuan finansial daerah; secara agregat, porsi penerimaan pemerintah daerah (*state dan local*) sebesar 17,5 persen, sementara bagian fungsi yang harus dijalankan sebesar 28,5 persen. Dengan demikian, perbaikan ketidakseimbangan fiskal (*fiscal gap*) menjadi tujuan utama dari pemberian transfer. Tujuan tersebut pada umumnya dicapai melalui sistem bagi hasil.

Selain perbaikan *fiscal gap*, pemerintah pusat umumnya juga mempunyai tujuan kebijakan nasional dalam hal pe-

nyediaan barang dan jasa publik di daerah. Tujuan tersebut mencakup standar minimum dari pelayanan publik tertentu. Untuk mencapai tujuan demikian, maka bantuan umum yang tidak mengikat seperti halnya DAU kurang tepat untuk digunakan. Oleh karena itu, bantuan khusus akan jauh lebih efisien, dan lebih mengenai sasaran (misal, kaum miskin). Bantuan khusus juga akan lebih tepat digunakan jika tujuannya adalah untuk memperbaiki inefisiensi yang dihasilkan dari adanya *interjurisdictional spillovers*.

Pada bagian ini akan diuraikan tiga contoh bantuan khusus di negara-negara Amerika Latin, yaitu bantuan pendidikan dasar (*primary education*) dan bantuan kesehatan (*primary health care*), keduanya di negara Chile; dan bantuan jalan pedesaan (*rural roads*) di Kolumbia.

## Bantuan Pendidikan Dasar

Bantuan antartingkat pemerintahan yang diberikan pada bidang pendidikan dasar di Chile termasuk jenis bantuan kapita (*intergovernmental capitation grants*) yaitu bantuan yang diberikan berdasarkan formula yang menitikberatkan pada faktor penduduk atau penerima dana. Bantuan kapita umum digunakan apabila populasi penerima dana bantuan mudah didefinisikan dan diukur.

Pemerintah Chile memberikan transfer sejumlah uang per siswa kepada pihak yang berkepentingan termasuk lembaga pendidikan milik pemerintah daerah (*kota/municipalities*) maupun swasta, yang digunakan untuk menjalankan kegiatan pendidikan. Pemerintah kota dalam hal

ini juga tidak dilarang untuk meningkatkan pengeluaran pendidikan dengan biaya dari sumber dana sendiri.

Kesimpulan yang didapat dari bantuan kapita untuk pendidikan di Chile adalah: (a) pembiayaan pendidikan di Chile cukup transparan; (b) bagian pembiayaan yang besar dari pemerintah pusat menjamin adanya pembiayaan minimum per siswa yang relatif tinggi; (c) tambahan pembiayaan yang berasal dari sumber sendiri menciptakan perbedaan pengeluaran antardaerah (yang mencerminkan perbedaan kapasitas fiskal); dan (d) penyedia jasa pendidikan yang memperoleh bantuan merespons insentif yang diberikan dengan cara memaksimalkan penerimaan murid (*enrollment*).

Mekanisme pembiayaan sekolah di tingkat daerah di Chile memberikan insentif bagi sekolah untuk meningkatkan jumlah siswanya, terutama dengan adanya kapasitas berlebih dari beberapa sekolah di daerah. Peningkatan jumlah siswa ini pada akhirnya akan menguntungkan bagi sekolah, dan menurunkan pembiayaan daerah (yang bersumber dari kemampuan sendiri).

Pemerintah daerah juga memperoleh insentif untuk menurunkan biaya penyelenggaraan pendidikan, dalam upaya untuk membatasi pembiayaan daerah. Salah satu caranya adalah dengan memperkenalkan persyaratan penerimaan guru yang lebih fleksibel, yang diharapkan dapat mengurangi peraturan-peraturan yang dapat membatasi ruang gerak para guru. Peningkatan jumlah bantuan kapita tersebut juga memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk meng-

alihkan pengeluarannya ke bidang-bidang publik lainnya.

Bantuan pendidikan di Chile bersifat *cost-reimbursement transfer*, di mana pemerintah daerah diharuskan memasukkan bukti penerimaan dan pengeluaran dari penyelenggaraan pelayanan publik tertentu, dalam hal ini, kesehatan. Jenis transfer demikian sering digunakan untuk membiayai kegiatan yang banyak membutuhkan biaya dalam waktu yang pendek (pekerjaan konstruksi fisik, misalnya), dan bervariasi cukup tinggi antardaerah.

### **Bantuan Kesehatan**

Pembiayaan kesehatan di Chile didasarkan pada *fee-for-service*. Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari sistem pembiayaan kesehatan di Chile, yaitu: *Pertama*, adanya *reimbursement* secara penuh, tanpa adanya pengawasan yang ketat, memunculkan insentif yang tinggi bagi pemerintah lokal (*municipal*) untuk memperluas pelayanan kesehatan. Sebagai akibatnya, terdapat pertumbuhan yang cukup tinggi dari bantuan kesehatan pemerintah. *Kedua*, pemerintah daerah menyesuaikan jenis pelayanan yang diberikan sesuai dengan jenis pelayanan yang memberikan keuntungan saja (yaitu pemasukan dari tarif dikurangi biaya). *Ketiga*, pengawasan yang lemah dapat menimbulkan dampak negatif bagi pemerataan.

Mekanisme penggantian biaya (*cost-reimbursement*) paling tidak memiliki tiga kelemahan dari segi administrasi. *Pertama*, *municipality* harus mengeluarkan biaya terlebih dulu, sebelum di-reimburse,

yang berarti menimbulkan masalah *cash-flow*. Kedua, kompleksitas dari jenis tarif (*fee schedule*) dan mekanisme untuk mendapatkan penggantian biaya, memunculkan biaya administrasi yang cukup besar. Ketiga, ketidakpastian dari besarnya transfer kesehatan yang diterima *municipality* pada tahun fiskal tertentu menimbulkan kesulitan dalam hal perencanaan anggaran.

### **Bantuan Jalan**

Pemerintah Kolumbia memberlakukan bantuan yang bersifat kompetitif (*competitive grants*) bagi pembiayaan konstruksi dan pemeliharaan jalan pedesaan. Bantuan ini diberikan untuk proyek yang memiliki prioritas tertinggi yang diajukan oleh pemerintah daerah, dan direkomendasikan oleh badan pemerintah yang mengurus masalah pembiayaan jalan. Prioritas ditentukan berdasarkan rasio *cost-benefit* dan beberapa kriteria lain yang relevan, misalnya pembangunan jalan yang menghubungkan beberapa daerah lebih diutamakan daripada jalan lokal, jalan yang menghubungkan jaringan yang lebih luas lebih disukai dibandingkan jalan yang hanya melayani areal yang kecil, pemeliharaan dan perbaikan lebih didahulukan dibandingkan dengan konstruksi jalan baru.

Program pembiayaan jalan ini diatur oleh *Rural Roads National Fund* (FNCV) yang menggunakan sistem *variable matching rates*. Ketika sebuah proyek disetujui untuk dibiayai, *matching* atau *cost-sharing rate* berdasarkan kondisi pemerintah daerah di mana proyek tersebut berlokasi. Mekanisme untuk

menentukan *matching rate* tersebut sayangnya tidak begitu transparan, walaupun lebih dititikberatkan pada ukuran populasi, yang dimaksudkan sebagai proksi bagi kapasitas fiskal, pada kenyataannya tidak terdapat bukti yang signifikan untuk mendukung kesimpulan bahwa terdapat hubungan antara kapasitas fiskal dan *matching-rate*.

Program pembiayaan jalan oleh FNCV menimbulkan dampak yang kurang baik dari segi upaya daerah sendiri untuk membiayai jalan pedesaan. Pemerintah daerah cenderung membuat rencana pembuatan jalan pedesaan yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan FNCV, dengan harapan untuk memperoleh pembiayaan dari FNCV di masa mendatang. Program bantuan ini juga mendorong pemerintah daerah untuk menunda perbaikan dan pemeliharaan jalan, agar nantinya menjadi prioritas utama dari FNCV. Namun di lain pihak, bantuan ini menitikberatkan pentingnya *matching rate*, yang berarti menempatkan variabel *fiscal effort* sebagai variabel yang eksplisit dan berhubungan positif dengan jumlah transfer. Dari segi ini, bantuan tersebut seharusnya dapat mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan finansial daerah sendiri.

### **Amerika Serikat**

Hingga awal tahun 1970-an, sistem bantuan (*grants*) hampir seluruhnya diberikan dalam bentuk bantuan khusus (*categorical grants*). Bantuan yang diberikan dalam bentuk bantuan umum (*block grants*) mulai meningkat setelah periode

tersebut. Hal ini menunjukkan adanya ketidakpuasan atas sebagian besar program bantuan spesifik, dan keinginan untuk menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah yang menerima bantuan, yang berarti mendesentralisasikan proses keputusan. Namun, hingga tahun 1988, kecenderungan tersebut terlihat menurun, bahkan sekitar 87 persen dari seluruh bantuan yang diberikan, masih dalam bentuk bantuan khusus.

Tabel 1

**BANTUAN PEMERINTAH FEDERAL AS  
MENURUT JENIS  
(dalam US\$ milyar)**

Jenis	1960	1972	1982	1988
Bantuan Umum				
Bagi hasil umum	-	-	4,6	-
Lain-lain	-	0,5	1,9	2,1
Jumlah	-	0,5	6,5	2,1
Bantuan bersifat luas	-	2,8	11,5	12,6
Bantuan khusus	7,0	31,0	70,2	104,4
Jumlah	7,0	34,4	88,2	119,0

Sumber: Musgrave (1989).

Bantuan khusus dibuat untuk mendukung program yang sangat spesifik. Mulai dari program seperti *Medicaid* (bernilai US\$21 milyar pada tahun 1984) hingga bantuan yang nilainya cukup kecil seperti yang diberikan kepada *National Science Foundation* dan *the Arts and Humanities* (bernilai US\$23 juta).

Bantuan khusus dapat berupa bantuan berdasarkan formula atau berdasarkan proyek. Bantuan formula (sekitar 70 persen bantuan spesifik didasarkan pada formula) tersedia secara otomatis bagi penerima yang berhak, di mana distribusi bantuan antardaerah ditentukan

oleh formula yang diaplikasikan. Bantuan proyek diberikan berdasarkan permohonan yang dibuat oleh penerima bantuan, dan didistribusikan tidak melalui formula.

Formula yang dibuat akan berbeda untuk setiap jenis bantuan. Namun pada umumnya, formula yang dibuat memasukkan faktor populasi dan pendapatan per kapita sebagai indikator kebutuhan. Dalam sebagian besar kasus, formula yang dihasilkan dapat dipandang sebagai kompromi dari beberapa prinsip dasar, yaitu (a) setiap daerah mendapatkan bagian secara “adil”; (b) alokasi harus merefleksikan “kebutuhan” akan pelayanan tertentu; dan (c) memperhitungkan kapasitas atau kemampuan sendiri dalam memenuhi kebutuhan tersebut.

Sifat penting lain dari bantuan khusus adalah persyaratan dana pendamping (*matching requirement*). Hal ini berlaku baik untuk bantuan berdasarkan formula maupun bantuan berdasarkan proyek. Sekitar 60 persen bantuan khusus memerlukan dana pendamping, berkisar antara 5 hingga 50 persen atau lebih (walau pun sebagian besar berada di bawah 50 persen). Persentase dana pendamping (*matching rates*) dapat seragam (*uniform*) untuk seluruh dana bantuan, atau dapat bervariasi (*variable*) sesuai dengan jumlah atau karakteristik daerah penerima, misalnya berdasarkan tingkat pendapatan per kapita. Beberapa bantuan khusus memiliki keterbatasan jumlah (*close-ended*), maupun dengan anggaran tidak terbatas (*open-ended*).

Sebagian besar bantuan khusus diatur oleh Departemen Kesehatan (DHHS)

Karena program bantuan bersifat khusus, maka bantuan dikaitkan dengan kebutuhan tertentu atau target populasi, seperti jumlah anak yang bersekolah. Namun ada juga yang dikaitkan dengan ada tidaknya kemampuan fiskal suatu daerah. Ada yang memerlukan dana pendamping, ada pula yang tidak. Untuk jenis bantuan yang dikaitkan dengan kapasitas fiskal, jumlah bantuan yang diberikan berhubungan terbalik dengan kemampuan fiskal suatu daerah. Beberapa kemungkinan tersebut disajikan dalam Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2  
BERBAGAI KEMUNGKINAN BANTUAN KHUSUS  
DI AMERIKA SERIKAT

Kapasitas Fiskal	Non- matching	Matching	
		Uniform	Variabel
Tidak diperhitungkan	1	3	5
Diperhitungkan	2	4	6

Tabel 2 dapat dijelaskan sebagai berikut: Kelompok 1 biasanya mengambil bentuk:  $A_i = a_0 + a_1 (P_i / P_t)$ , di mana  $A_i$  adalah jumlah yang dialokasikan kepada daerah  $i$ ,  $P_i$  adalah ukuran dari target populasi di daerah  $i$  (seperti jumlah siswa), dan  $P_t$  adalah jumlah target populasi nasional. Konstanta  $a_0$  dimasukkan sebagai ukuran dari biaya administrasi dengan bobot yang sangat kecil. Walaupun formula tersebut digunakan secara luas, namun formula tersebut tidak memperhitungkan perbedaan kapasitas fiskal, sehingga merupakan perhitungan yang sangat kasar terhadap kebutuhan, sebab tidak memasukkan unsur perbedaan biaya dan be-

berapa faktor lain. Sedangkan kelompok 2 memberikan kemungkinan untuk memasukkan unsur kapasitas fiskal, sehingga alokasi tidak hanya berdasarkan target populasi saja, tapi juga berhubungan negatif dengan kapasitas fiskal. Atau dapat juga dihubungkan dengan besarnya dana pendamping.

Sebagian besar bantuan dari departemen DHHS memerlukan dana pendamping, dan dilakukan dengan tingkat yang seragam (*uniform matching rates*). Tingkat tersebut berbeda tiap program, dan bervariasi dari 33 hingga 90 persen. Biasanya, *uniform matching rate* dikombinasikan dengan alokasi berdasarkan populasi (kelompok 3), akan tetapi beberapa bantuan dialokasikan berdasarkan pendapatan per kapita (kelompok 4). Dalam beberapa kasus, variabel *matching rate* dikombinasikan dengan alokasi yang tidak memperhitungkan kapasitas fiskal (kelompok 5). Sementara itu, Kelompok 6 adalah alokasi yang menggunakan variabel *matching rate* dengan memperhitungkan kapasitas fiskal.

Jepang

Salah satu strategi pembiayaan prasarana yang terpenting di Jepang adalah pembiayaan jalan raya. Sistem keuangan negara Jepang mungkin sedikit berbeda dengan negara lainnya. Dalam pembiayaan pembangunan di pusat maupun daerah, Jepang melakukan pembiayaan pembangunan yang terkait antara sistem penerimaan dan jenis pengeluaran (*earmarking*). Dalam membiayai pemerintah daerahnya, Jepang mengalokasikan bantuannya dikaitkan langsung

dengan jenis penerimaannya (misalnya persentase tertentu terhadap PPh dan PPN). Sistem ini mungkin lebih dekat kepada sistem bagi hasil.

Demikian pula dengan sistem pembiayaan prasarananya, Jepang pun melakukan alokasi sejalan dengan jenis-jenis penerimaan yang terkait dengan jenis prasarana bersangkutan. Dalam kesempatan ini, akan diuraikan bagaimana pembiayaan prasarana jalan raya di Jepang.

Jepang memulai sistem pembiayaan jalan raya pada tahun 1954. Sistem ini dimulai sesaat setelah selesainya Perang Dunia II. Sistem pembiayaan jalan raya di Jepang pada dasarnya menetapkan sejumlah pajak yang terkait dengan jalan raya, dan hasil pajak ini dikelola melalui suatu rekening khusus, disebut sebagai dana jalan raya (*road fund*). Program ini didasarkan atas suatu konsep yang nyata yaitu *based on the concept that road users who enjoy the benefits of improved roads should bear the burden for their improvement (user pay concept)*.

Melalui sistem *earmarking*, *road fund* ini dipergunakan untuk membiayai pemeliharaan, perbaikan dan konstruksi jalan raya tingkat nasional, provinsi maupun lokal. Di tingkat nasional, penerimaan pajak nasional yang khusus untuk jalan raya ini dibagi antara berbagai institusi, sebagai berikut:

1. Semua penerimaan dari pajak bensin (*gasoline tax*) dialokasikan untuk perbaikan jalan dan disimpan dalam rekening khusus. Dari total dana itu, dimungkinkan untuk memberikan seperempatnya kepada pemerintah lo-

kal (kabupaten/kota) bagi keperluan pembangunan jalan.

2. Separuh dari pajak kendaraan yang menggunakan gas (*vehicle LPG tax*) disimpan dalam rekening khusus, sedangkan separuhnya dipergunakan oleh pemerintah daerah.
3. Dari total pajak beban kendaraan (*motor vehicle tonnage tax*), 75 persen dialokasikan kepada rekening khusus, dan sisanya ditransfer ke pemerintah daerah.

Sementara itu, beberapa jenis pajak yang diperuntukkan bagi jalan raya di tingkat daerah dibagi antara berbagai instansi dengan cara sebagai berikut:

1. *LPG tax* untuk daerah sebagian besar dipergunakan untuk jalan raya di kota metropolitan Tokyo, Hokkaido, jalan provinsi dan beberapa kota tertentu lainnya.
2. *Motor vehicle tonnage tax* dipergunakan di kota-kota besar, kota kecil dan desa.
3. Dari total *gasoline tax* yang dialokasikan ke daerah, 43 persen dipergunakan untuk jalan raya di kota metropolitan Tokyo, Hokkaido, provinsi dan beberapa kota tertentu lainnya, sedangkan sisanya yang 57 persen dipergunakan untuk kota-kota besar, kota kecil dan desa.
4. Di daerah diberlakukan pajak untuk solar (*local diesel tax*), di mana hasil pajaknya dipergunakan untuk jalan raya di kota metropolitan Tokyo, Hokkaido, provinsi dan beberapa kota tertentu lainnya.

Tabel 3

JENIS PEMBIAYAAN PRASARANA DAN SARANA DI BEBERAPA NEGARA

Negara	Pembiayaan	Metode Alokasi	Dana Pen-damping	Kelebihan (insentif)	Kelemahan
Chile	Primary Education Transfer	Capitation (di-berikan berda-sarkan jumlah siswa)	Tidakada	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mendorong dae-rah untuk mening-katkan jumlah siswa (enrollment).</li><li>• Daerah dapat mengalihkan PAD-nya ke sektor publik lain.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tidak memperhi-tungkan perbedaan biaya penyelengga-raan pendidikan antardaerah.</li></ul>
	Primary Health Care	Cost-Reimbursement (penggantian biaya)	Tidakada	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mendorong dae-rah untuk mem-perluas pelayanan kesehatan.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Masalah cash-flow keuangan daerah (sebelum penggan-tian diberikan).</li><li>• Biaya administrasi yang besar untuk mengurus peng-gantian biaya.</li><li>• Ketidakpastian da-lam periode peng-gantian biaya dapat mempengaruhi rencana anggaran daerah pada tahun fiskal tertentu.</li></ul>
Kolombia	Rural Road Project	Competition (diberikan ber-dasarkan pro-posal yang terbaik)	Variable matching rate (berda-sarkan fiscal capacity)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mendorong dae-rah untuk me-ningkatkan kapa-sitas fiskalnya.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mengindahkan pe-rawatan jalan agar nantinya dapat di-biayai oleh grant.</li></ul>
Kanada	Canada Assistance Plan (CAP)	Capitation (dibe-rikan berdasar-jumlah peneri-ma yang mem-butuhkan, yang diusulkan oleh daerah).	Uniform matching rate (50 persen)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adanya insentif bagi daerah untuk menunjukkan ke-seriusannya dalam membantu the needy (orang tua, cacat, menganggur, anak terlantar).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Matching rate yang tidak terkait dengan kapasitas fiskal akan menguntungkan daerah kaya.</li></ul>
Jepang	Road Fund	Persentase	Non-uniform fixed matching rate	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adanya keserius-an pengelolaan jalan di tingkat nasional dan daerah.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Berorientasi kepada kota besar dan me-miliki jalan raya.</li></ul>

Sumber: Dari berbagai jurnal

5. Di tingkat daerah juga dipungut pajak pembelian kendaraan (*motor vehicle purchase tax*). Sejumlah 30 persen dari total dana ini dipergunakan untuk jalan raya di kota metropolitan Tokyo, Hokkaido, provinsi dan beberapa kota tertentu lainnya. Sedangkan sisanya yang 70 persen dipergunakan untuk kota-kota besar, kota kecil dan desa.

Dalam alokasinya kepada daerah tujuan, diberlakukan sistem *cost-share basis*. Pemerintah pusat membiayai separuh dari total biaya pemeliharaan yang berkaitan langsung dengan jalan raya tingkat nasional. Separuh biaya lainnya didukung oleh pemerintah provinsi dan juga kota-kota yang menjadi tujuan pembiayaan jalan ini. Selain itu, pemerintah pusat juga membiayai dua pertiga dari perbaikan jalan raya, 70 persen dari *expressway network*, dan separuh biaya jalan raya bersubsidi di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Jenis pembiayaan jalan raya ala Jepang ini juga diterapkan di beberapa negara maju lainnya. Beberapa negara yang tergabung dalam OECD juga memiliki *road user taxation*, yang dikaitkan dengan pembangunan dan pemeliharaan jalan raya. Berbagai pengalaman negara-negara tersebut diringkaskan dalam Tabel 3.

## PEMBIAYAAN PELAYANAN PUBLIK DAN PRASARANA DALAM ERA OTONOMI DI INDONESIA

Dengan berlakunya UU No. 25/1999 dan UU No. 34/2000, sebenarnya ba-

nyak sekali peluang bagi akumulasi dana daerah untuk pembiayaan pembangunan prasarana wilayah. Walaupun demikian, perlu dicatat beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam pengelolaan dana pembangunan di era otonomi, metode alokasi yang bersifat bantuan blok (artinya bantuan tersebut pengelolaannya sepenuhnya diserahkan kepada daerah) merupakan yang terpopuler, karena daerah dapat bebas menggunakannya sesuai kebutuhannya.
2. Pengalaman yang disajikan dari berbagai negara tersebut pernah terjadi di Indonesia di masa orde baru, di mana segala bentuk bantuan diberikan dalam bentuk bantuan spesifik. Artinya, alokasi dari pusat telah diperuntukkan untuk komponen-komponen pembangunan tertentu, dan daerah tidak bebas menggunakannya.
3. Dari pengalaman Indonesia yang telah ada di masa lalu maupun saat ini, tampaknya tidak banyak jenis pengelolaan dana yang bersifat *ear-marking* seperti yang dilakukan di Jepang. Berbagai jenis pajak maupun pungutan lainnya sangatlah sedikit yang berkaitan langsung dengan jenis aktivitas yang dibiayainya. Untuk Indonesia, mungkin hanyalah dana reboisasi yang dikelola melalui sistem DAK yang penggunaannya secara spesifik diperuntukkan untuk reboisasi, di mana pungutannya diberlakukan kepada para pengusaha hutan dengan alasan untuk reboisasi. Sementara itu, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak kendaraan bermotor, dan

pajak bea balik nama kendaraan bermotor dalam alokasinya kepada daerah tidak dikaitkan langsung dengan tujuan/aktivitas yang berkaitan dengan jalan raya.

4. Jenis pembiayaan khusus (*special funding*) melalui DAK sudah memiliki persyaratan dana pendamping. Rasa memiliki dan komitmen dari DAK dimungkinkan oleh adanya persyaratan dana pendamping minimal 10 persen (*fixed rate*) yang dituangkan dalam PP No. 104/2000. Dana pendamping dapat mengambil bentuk proporsi yang tetap dan sama untuk tiap daerah (*fixed rate*), atau dana pendampingnya dapat berubah tergantung kepada kemampuan daerah (*variable rate*). Karena sebagian besar dana DAK masih merupakan prioritas pusat, maka metode pendampingan yang bersifat *fixed rate* seperti dalam PP No. 104/2000 tidak akan menimbulkan masalah. Hal ini akan berbeda bila DAK diberikan dengan memperhatikan keperluan daerah juga. Bila ini terjadi, maka sistem pendampingan yang terbaik adalah sistem yang memerlukan usulan daerah dengan dana pendamping variatif (*variable matching rate*). Ukuran yang umum digunakan untuk menentukan besarnya dana pendamping suatu daerah ini adalah berdasarkan kepada kemampuan keuangan (kapasitas fiskal) daerah. Akan tetapi bila tetap dipaksakan dengan metode *fixed rate*, beberapa hal perlu dipertimbangkan untuk menggantinya ke sistem *variable rate*:

- **Tingkat kepentingan daerah.** Prioritas suatu kebutuhan khusus bagi

suatu daerah tentu berbeda dengan daerah lain. Tingkat prioritas dan derajat kepentingan kegiatan bagi suatu daerah dapat ditunjukkan melalui besarnya dana pendamping yang diusulkan oleh daerah yang bersangkutan. Sehingga jika dana pendamping ditetapkan seragam, maka pusat akan mengalami kesulitan untuk menentukan daerah mana yang lebih layak untuk menerima transfer khusus.

- **Ketersediaan Dana.** Dengan jumlah dana yang terbatas, daerah yang dibiayai dengan sistem dana pendamping tetap lebih sedikit dibandingkan dengan sistem variabel. Bila beberapa daerah bisa menyediakan dana pendamping melebihi dari ketentuan (10 persen), maka konsekuensinya adalah bahwa besarnya transfer kepada daerah-daerah tersebut tidak mencapai 90 persen dari total biaya. Ini berarti selisih dana yang ditransfer dengan sistem dana pendamping tetap dan variabel bisa dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan daerah lain yang memerlukan dana transfer khusus. Secara logis berarti akan ada tambahan daerah yang dimungkinkan untuk menerima transfer khusus di luar daerah-daerah yang telah mengajukan dengan sistem dana pendamping tetap.

## PENUTUP DAN REKOMENDASI

Atas dasar hal tersebut di atas, maka strategi akumulasi dana untuk pem-

biayaan prasarana wilayah di Indonesia dapat dijabarkan dalam beberapa pokok sebagai berikut:

1. **Peningkatan kerja sama antardaerah.**  
Perlunya suatu sistem koordinasi antardaerah yang lebih baik, dengan pihak pusat dan provinsi melaksanakannya lebih aktif lagi. Mekanisme koordinasi dilakukan dengan memperhatikan berbagai kemungkinan kerja sama antardaerah dalam pengadaan dana pembangunan prasarana.
2. **Pembentukan suatu rekening khusus untuk akumulasi pembiayaan jenis-jenis prasarana tertentu.** Dalam hal ini, baik pusat maupun daerah tampaknya harus mulai menyadari bahwa pengembangan sistem *earmarking* seperti di Jepang perlu untuk dilakukan baik di tingkat nasional maupun daerah tanpa mengganggu proses otonomi daerah yang berlangsung saat ini. Ini berarti bahwa baik pusat maupun daerah harus melakukan pengembangan atas pungutan-pungutan yang ada, disesuaikan dengan jenis-jenis kegiatan yang dibiayai. Sebagai contoh, PKB maupun BBN-KB di tingkat provinsi dihubungkan langsung sebagai sumber pembiayaan prasarana ja-

lan raya di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Demikian juga dengan pajak bahan bakar kendaraan bermotor (BBKB). Sistem alokasinya dapat di-*pool* pada suatu rekening khusus untuk pembiayaan jalan raya di Indonesia (seperti di Jepang). Hal ini dapat juga diberlakukan untuk prasarana lainnya. Untuk berbagai prasarana dasar di bidang pendidikan dan kesehatan, diperlukan alokasi atas dasar variabel-variabel yang relevan, yaitu jumlah potensi penduduk yang terkait dalam sistem bersangkutan.

3. **Menyempurnakan dan memberdayakan sistem alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK).** DAK dapat diberikan sebagai penunjang atas sistem kerja sama antardaerah yang berlaku. Misalnya, dalam proses kerja sama daerah membutuhkan tambahan dana, maka DAK dipergunakan untuk mendukung proses kerja sama tersebut. Selain itu, disempurnakan pula DAK dengan mempertimbangkan usulan kegiatan pembangunan prasarana daerah, sehingga dengan demikian, perlu diperbaiki dengan metode *variable matching rate*.

# Perimbangan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah: Indonesia dan Jerman dalam Perbandingan

Eko Prasajo

Dasar hukum dan praktek penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 ditandai dengan ketidakseimbangan keuangan baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal hal ini dapat dilihat dari porsi dan proporsi penerimaan dalam menyelenggarakan kewenangan antara pusat dan daerah yang tidak seimbang. Sedangkan secara horizontal indikasinya adalah adanya ketimpangan antara keuangan provinsi di Pulau Jawa dengan provinsi-provinsi di luar Jawa. Tetapi dengan adanya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 perimbangan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia telah mengalami perubahan, misalnya sumber penerimaan di daerah kini telah memperoleh bagian dan bagi hasil yang cukup. Namun demikian, undang-undang tersebut setidaknya-tidaknya masih menyisakan pertanyaan tentang masalah pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai, yang menjadi sumber keuangan penting negara, tidak menjadi objek bagi hasil antara pusat dan daerah, yang akibatnya bisa memperlebar jurang antara daerah kaya dan daerah miskin. Dalam tulisan ini akan dianalisis perimbangan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 melalui studi perbandingan dengan perimbangan keuangan antara federal dan negara bagian di Jerman dengan pembatasan antara kerangka struktur suatu negara federal dan negara kesatuan guna mengurangi bias faktor perbandingan.

## PENDAHULUAN

STILAH perimbangan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sudah sejak lama didiskusikan dalam ekonomi keuangan. Dalam literatur Anglo-Amerika seringkali diistilahkan dengan *Intergovernmental fiscal relation*. Popitz (1927: 343) mendefinisikan perimbangan hubungan keuangan pusat dan daerah sebagai keseluruhan peraturan yang berisi hubungan keuangan antarberbagai tingkat pemerintahan. Albers (1964: 835) menam-

bahkan dengan objek perimbangannya, yang juga meliputi pembagian wewenang dan tugas antarpemerintahan. Dengan demikian perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan implikasi dari adanya pembagian wewenang dan tugas pemerintahan yang akhirnya bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tujuan dari perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah jaminan bagi pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan wewenang yang diberikan kepadanya dengan kekuatan sendiri dan tan-

pa ketergantungan kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu persyaratan utamanya adalah kekuatan keuangan yang mencukupi. Dalam sebuah negara federal bahkan persyaratan ini menjadi sangat mutlak dengan tuntutan determinan karakter “state” setiap negara bagian (Huber, 1998: 71). Semakin kuat sebuah negara dibentuk oleh karakter elemen federal, maka semakin mutlak tuntutan perimbangan keuangan antara federal dan negara bagian (Fischer-Menshausen, 1980: 639). Lebih lanjut dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sehat akan dicapai pula efek *spillovers interregional*, keseimbangan perbedaan: produksi, mencegah urbanisasi dan perpindahan antarpenduduk yang tidak wajar, serta jaminan kesamaan pelayanan di semua daerah.

## KARAKTER DAN BENTUK PERIMBANGAN KEUANGAN

Pada prinsipnya terdapat dua bentuk utama perimbangan keuangan pusat dan daerah. *Pertama*, pembagian wewenang dan sumber penerimaan keuangan pada tingkatan pemerintahan yang bersifat vertikal (*vertical intergovernmental fiscal relation*). *Kedua*, perimbangan antarpemerintahan yang bersifat horizontal (*horizontal intergovernmental fiscal relation*). Perimbangan keuangan yang bersifat vertikal lebih lanjut dapat dikategorikan atas: sistem pemisahan sumber keuangan (*separation system*), perimbangan melalui subsidi (*grants*), dan sistem gabungan (*mix system*).

Kesempatan otonomi yang paling besar akan diraih jika setiap tingkat peme-

rintahan mempunyai kebebasan untuk menentukan setiap jenis serta besarnya sumber pendapatan daerah (misalnya pajak dan retribusi) masing-masing. Sistem ini diterapkan terutama pada negara federal yang mempunyai kekuatan sentrifugal besar, di mana negara bagian sesuai dengan karakter “state” yang dimilikinya dapat mengenakan pajak serupa yang telah dikenakan oleh negara federal. Amerika Serikat adalah contoh sistem pemisahan ini, di mana untuk pajak penghasilan dikenal pajak penghasilan federal dan pajak penghasilan negara bagian. Nilai positif dari sistem pemisahan ini dapat dilihat bahwa karakter “state” negara bagian dijamin, tetapi pada sisi lainnya, karena kekuatan dan potensi keuangan daerah tidak sama, dapat mengarah pada ketimpangan sumber keuangan antardaerah, yang pada akhirnya akan memperkuat perbedaan pelayanan antara daerah kaya dan daerah miskin.

Dalam sistem subsidi, semua sumber keuangan daerah mengalir ke pemerintah pusat, dan pemerintah pusat melalui wewenang yang dimilikinya memberikan kembali sumber tersebut dalam bentuk subsidi kepada daerah. Oleh karena itu dalam sumber keuangan negara, pemerintah pusat mempunyai posisi yang kuat terhadap pemerintah daerah, dan pada derajat tertentu dapat mengurangi otonomi daerah, bahkan mengarah kepada ketergantungan daerah kepada pusat. Derajat ketergantungan daerah kepada pusat akan meningkat dan otonomi daerah akan menjadi kecil, terutama jika subsidi pusat diberikan dalam bentuk spesifik dan terkait langsung dengan program yang dibuat oleh pusat. Sistem ini

sangat sering diterapkan terutama oleh negara yang bersifat kesatuan.

Dalam sistem gabungan terdapat dua kategori: *Pertama*, *extra charge system*, di mana sebuah tingkatan pemerintahan daerah akan memperoleh persentase tambahan penerimaan dari penerimaan yang diperoleh oleh tingkatan daerah lain yang lebih tinggi. Jika persentase ini dapat ditentukan secara bebas oleh daerah yang bersangkutan, maka derajat otonomi dapat dicapai. Sebaliknya jika persentase itu ditetapkan dari atas ke bawah oleh tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi, maka kebebasan daerah sudah terbatas.

*Kedua*, sistem bagi hasil (*tax sharing*), di mana daerah sesuai dengan kuota yang ditetapkan sebelumnya berpartisipasi aktif dalam sumber penerimaan yang dikelola bersama dengan pemerintah pusat dan menerima bagian yang telah ditetapkan. Kadar otonomi dalam sistem bagi hasil ini ditentukan oleh bagaimana kuota itu ditetapkan dan sejauh mana keterlibatan daerah dalam penentuan persentase dan objek pajak.

## STRUKTUR PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA

Diskusi dan debat politik mengenai pembagian kompetensi antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia telah muncul sejak pendirian Republik ini, di mana antarsatu periode ke periode yang lain selalu berbeda, meskipun fokus dan lokusnya selalu mengambil tempat yang sama. Meskipun demikian pa-

ra pendiri negara Indonesia telah bersepakat sebagaimana tertulis dalam pasal 18 UUD 1945, bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil, dan memberikan ruang gerak yang cukup, agar perubahan-perubahan dalam kerangka ekonomi, sosial dan politik, dan dalam kaitannya dengan pembagian kompetensi antartingkatan pemerintah dapat dilakukan sesuai dengan tuntutan zamannya.

Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah pada prinsipnya dilaksanakan dengan mempergunakan prinsip sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Prinsip desentralisasi dilakukan melalui pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah, sedangkan prinsip dekonsentrasi melalui kantor departemen wilayah. Pemerintah pusat sesuai dengan pasal 7 UU No. 22/1999 melaksanakan kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan nasional, peradilan, moneter dan fiskal, agama, pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi strategis, konservasi dan standardisasi nasional. Sementara itu kewenangan provinsi sesuai dengan pasal 9 UU No. 22/1999 meliputi kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Sedangkan daerah kabupaten dan kota melaksanakan kewenangan dalam bidang kesehatan, pendidikan dan budaya, pertanian, lalu

lintas, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan, ketenagakerjaan, pekerjaan umum dan lain-lain.

Dalam struktur pembagian kewenangan ini, baik provinsi, kabupaten dan kota untuk setiap jenis kewenangannya hanya memperoleh kewenangan melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah di Indonesia karena itu tidak memiliki kedaulatan dan jaminan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ini tentu berbeda dengan hak dan wewenang yang dimiliki dan tertulis dalam Undang-Undang Dasar oleh negara bagian dan komunal di sebuah negara federal seperti Jerman. Wewenang dan hak pemerintah daerah hanya dapat dilimpahkan oleh pemerintah pusat melalui UU yang disetujui oleh dewan legislatif. Oleh karena itu kewenangan daerah di Indonesia sangat tergantung pada kedaulatan dewan legislatif. Kemiripan kedaulatan dewan legislatif di Indonesia dapat dilihat dalam praktek pendelegasian wewenang di negara kesatuan seperti Inggris. Pemerintah daerah di Indonesia adalah daerah yang dibentuk oleh pusat melalui UU, sehingga wewengangnya juga merupakan pelimpahan pusat. Sebaliknya apabila kriteria sebuah daerah berubah dan tidak lagi memenuhi syarat pembentukan daerah, maka pemerintah daerah juga dapat dibubarkan dan/atau dipecah menjadi dua atau lebih daerah oleh pemerintah pusat melalui UU.

Dalam UUD 1945, pembagian sumber penerimaan dan wewenang antar-tingkat pemerintahan tidak diatur secara rinci; hal yang tentunya sangat berbe-

da dengan kebanyakan negara seperti di Jerman, Prancis, Swiss dan Spanyol, di mana kewenangan dan sumber penerimaan daerah tercantum secara eksplisit dalam konstitusi. Peraturan pembagian sumber penerimaan keuangan daerah dapat dilihat di penjelasan pasal 8 UU No. 22/1999 yang menyebutkan, bahwa:

*"Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan Daerah."*

Perimbangan keuangan pusat dan daerah lebih lanjut diatur dalam UU No. 25/1999. Tidak dicantumkannya penjelasan pembagian sumber keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam UUD 1945 dan juga dalam UU tentang Pemerintahan Daerah setidaknya menunjukkan kerentanan posisi pemerintah daerah dan terutama bila dikaitkan dengan prinsip kedaulatan dewan legislatif.

UU No. 25/1999 mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mengatur terutama sumber keuangan pemerintah daerah serta rumus pembagian subsidi pusat kepada daerah. Pada prinsipnya pembagian sumber keuangan menurut UU No. 25/1999 ini menganut asas *pemisahan terikat* terhadap sumber keuangan, di mana objek pajak yang dikenakan pajak oleh pemerintah pusat tidak dapat dikenakan lagi oleh

pemerintah daerah. Dengan demikian, sistem pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia menganut asas pemisahan terikat pembagian sumber penerimaan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Secara rinci pembagian tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

### **Pembagian Sumber Keuangan Vertikal**

Penerimaan negara terbesar berasal dari *pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak barang mewah, dan pajak penjualan*. Penerimaan dari sektor pajak ini pada tahun 1997 menyumbangkan kurang lebih 95 persen dari keseluruhan penerimaan negara dari sektor pajak (BPS, 1997). Provinsi memiliki sumber penerimaan dari sektor pajak berupa Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Jenis pajak daerah kabupaten dan kota terdiri dari Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Satu-satunya penerimaan daerah dari bagi hasil pajak dengan pemerintah pusat adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Sumber penerimaan daerah kabupaten dari sektor pajak pada tahun 1997 hanya memberikan kontribusi sebesar 4,83 persen dari keseluruhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (BPS, 1997). Sedangkan bagi hasil pajak dengan pemerintah pusat berjumlah 14,10 persen dari total PAD di tahun yang sama. Dengan de-

mikian sektor pajak tidak merupakan sumber yang potensial bagi penerimaan pemerintah daerah di Indonesia, karena di samping potensi pajaknya kecil, biaya pemungutannya tinggi (Devas, 1989).

### **Bagi Hasil Sumber Penerimaan**

Pasal 6 ayat 1 dan 2 UU No. 25/1999 mengatur bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan. Pemerintah pusat memperoleh 10 persen dari bagi hasil PBB dan pemerintah daerah memperoleh bagian 90 persen, yang masing-masing 80 persen untuk daerah kabupaten dan kota dan 10 persen untuk daerah provinsi. Bagian yang diterima pemerintah pusat dari bagi hasil PBB seluruhnya diberikan kepada daerah kabupaten dan kota. Jumlah bagi hasil PBB ini pada tahun 1997 (14,10 persen) lebih besar daripada jumlah PAD rata-rata daerah kabupaten dan kota di tahun yang sama dengan hanya menyumbangkan 13,87 persen. Dengan demikian kontribusi bagi hasil PBB mempunyai peran yang strategis bagi otonomi daerah, dan terutama karena pengenaan objek pajaknya elastis berdasarkan harga pasar properti.

Di samping penerimaan dari bagi hasil pajak (PBB), pemerintah daerah juga mendapatkan sumber penerimaan dari bagi hasil non-pajak. Bagi hasil non-pajak ini menjadi sangat penting dalam gerakan-gerakan separatisme yang muncul di Indonesia, tidak saja pada tahun 1950-an, tetapi juga dalam dekade terakhir ini. Hal ini berkaitan, pada satu sisi, dengan keengganan pe-

merintah pusat untuk melepas sumber-sumber kekayaan potensial yang ada di daerah, terutama minyak dan gas bumi dan, pada sisi yang lain, terutama karena pembagian sumber keuangan ini selama masa Orde Baru menjadi tema yang sangat sensitif oleh tindakan pemerintah yang represif, didukung oleh tidak adanya *political will* dari dewan legislatif.

Dalam pembagian non-pajak, pemerintah daerah sesuai dengan pasal 6 ayat 3 UU No. 25/1999 menerima 80 persen dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan pemerintah pusat memperoleh 20 persen. Dari 80 persen bagian pemerintah daerah masing-masing diperuntukkan 10 persen kepada provinsi yang bersangkutan dan 70 persen kepada kabupaten/kota asal Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, sementara dari 20 persen bagian pemerintah pusat seluruhnya dibagikan kepada kabupaten dan kota.

Bagi hasil non-pajak yang tidak kalah pentingnya adalah penerimaan dari sektor kehutanan, pertambangan umum dan perikanan. Pemerintah pusat memperoleh 20 persen dan pemerintah daerah memperoleh 80 persen penerimaan dari sektor kehutanan. Dari 80 persen bagian pemerintah daerah masing-masing 16 persen untuk provinsi yang bersangkutan, 32 persen untuk kabupaten penghasil, dan 32 persen selebihnya untuk kabupaten lainnya dalam provinsi bersangkutan. Sekitar 80 persen dari penerimaan Iuran Hak Penguasaan Hutan (IHPH) daerah dibagikan kepada provinsi sebesar 16 persen dan

kabupaten penghasil sebesar 64 persen. Sisanya sebesar 20 persen diperuntukkan bagi pemerintah pusat.

Dalam sektor pertambangan umum, pemerintah pusat memperoleh 20 persen dan pemerintah daerah memperoleh 80 persen penerimaan dari sektor tersebut. Dari 80 persen bagian pemerintah daerah masing-masing 16 persen untuk provinsi bersangkutan, 32 persen untuk kabupaten penghasil, dan 32 persen selebihnya untuk kabupaten lainnya dalam provinsi bersangkutan. Dari penerimaan iuran eksplorasi dari iuran eksploitasi (*royalty*), pemerintah pusat menerima 20 persen, provinsi menerima 16 persen, kabupaten penghasil 32 persen dan kabupaten lainnya dalam provinsi bersangkutan sebesar 32 persen. Sementara itu, penerimaan negara dari sektor perikanan dibagikan 20 persen kepada pemerintah pusat dan 80 persen diserahkan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota di Indonesia.

Setelah penerimaan dari sektor pajak, maka penerimaan dari minyak dan gas bumi menempati urutan kedua dengan menyumbangkan 16,9 persen dari penerimaan negara keseluruhan tahun 1997. Oleh karena itu pembagian penerimaan minyak dan gas bumi merupakan sumber klasik debat politik antara pemerintah daerah dan pusat di Indonesia. Ketidakpuasan daerah dengan pembagian penerimaan minyak dan gas bumi dapat dirasakan dalam gerakan separatisme dewasa ini. Pasal 6 ayat 6 UU No. 25/1999 mengatur pembagian penerimaan negara dari minyak dan

Tabel 1

BAGI HASIL PAJAK DAN NON-PAJAK ANTARA PUSAT DAN DAERAH (%)

Bagi Hasil	Pusat	Provinsi Penghasil	Kabupaten Penghasil	Kabupaten dalam Provinsi Penghasil
A. Bagi Hasil Pajak				
1. Pajak Bumi dan Bangunan	10	10	80	---
B. Bagi Hasil Non-Pajak				
1. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	20	10	70	---
2. Kehutanan	20	16	32	32
3. Pertambangan Umum	20	16	32	32
4. Perikanan	20	---	40	40
			(dibagi rata)	(dibagi rata)
5. Gas Bumi	85	3	6	6
6. Minyak Bumi	70	6	12	12

Sumber: Diolah dari UU No. 25/1999.

gas bumi. Pemerintah pusat menerima 85 persen dari penerimaan minyak bumi dan pemerintah daerah 15 persen, masing-masing 3 persen untuk provinsi bersangkutan, 6 persen untuk kabupaten penghasil dan 6 persen untuk kabupaten lainnya dalam provinsi bersangkutan. Dari penerimaan gas bumi, pemerintah pusat memperoleh 70 persen bagian dan pemerintah daerah 30 persen, di mana 6 persen untuk provinsi bersangkutan, 12 untuk kabupaten penghasil dan 12 persen untuk kabupaten lainnya dalam provinsi bersangkutan.

Pajak dan Retribusi Daerah

Pemerintah daerah juga memperoleh penerimaan dari pajak dan retribusi daerah. UU No. 18/1997 mengatur tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dari sektor retribusi terutama penerimaan da-

ri pelayanan umum dan pekerjaan . kal, seperti: jasa umum, jasa usaha, perizinan tertentu. Pada tahun 1997 retribusi menyumbang 6,60 persen dari pendapatan asli daerah (PAD).

Subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah

Pasal 7 UU No. 25/1999 mengatur tentang subsidi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ada dua jenis subsidi pemerintah pusat, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum berjumlah sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Provinsi menerima 10 persen dan kabupaten/kota menerima 90 persen dari jumlah Dana Alokasi Umum yang ditetapkan. Dana Alokasi Umum ditetapkan berdasarkan bobot daerah yang meliputi kebutuhan

wilayah otonomi daerah dan potensi ekonomi daerah, jumlah penduduk, situasi geografis, dan pendapatan per kapita; sehingga perkalian jumlah Dana Alokasi Umum dalam APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota merupakan jumlah Dana Alokasi Umum yang diterima daerah.

Dana Alokasi Khusus dapat diberikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan khusus, yaitu kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Peran subsidi pemerintah pusat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun 1997 adalah sebesar 65,68 persen, angka ini tentu saja menunjukkan ketidakseimbangan antara wewenang dan sumber pembiayaan sendiri pemerintah daerah.

## PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA FEDERAL DAN NEGARA BAGIAN DI JERMAN

Pembagian wewenang antara federal dan negara bagian di Jerman tertulis secara eksplisit dalam konstitusi negara (*Grundgesetz, GG*). Artikel 30 menyebutkan bahwa penyelenggaraan tugas-tugas dan wewenang yang bersifat kenegaraan dan pemenuhannya menjadi wewenang negara bagian (*Länder*), selama GG tidak mengaturnya. Dengan demikian Republik Federal Jerman menganut asas *Residual of Power*. Artikel 70-75 mengatur pembagian wewenang dan kompetensi antara federal dan negara bagian. Meskipun demikian pembagian

wewenang ini lebih berdasarkan pada fungsi masing-masing negara (federal dan bagian) dan sangat jarang berdasarkan pada kekuatan politis seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Prinsip *subsidiaritas* dalam pembagian wewenang sangat diutamakan, di mana penyelenggaraan wewenang pada dasarnya harus dilakukan oleh tingkatan pemerintahan yang paling bawah. Keterlibatan dan penyerahan wewenang ke tingkat pemerintah atasan hanya dapat dilakukan jika tingkatan pemerintahan bawahan tidak memungkinkan untuk melaksanakan wewenang tersebut atau penyelenggaraan oleh tingkat pemerintahan atasan akan lebih efisien dan efektif.

Konflik pembagian sumber keuangan bukan hanya monopoli negara berkembang dan bukan hanya terjadi di Indonesia. Konflik ini mengambil tempat hampir pada semua negara tidak tergantung apakah berbentuk negara federal, konfederasi, atau juga negara kesatuan. Di Inggris dan Prancis, yang notabene berbentuk negara kesatuan, permasalahan perimbangan keuangan pusat dan daerah juga menimbulkan gerakan-gerakan separatis. Provinsi Korsika di Prancis, dan Irlandia Utara di Inggris, adalah contoh gerakan yang mengambil salah satunya masalah perimbangan keuangan, meskipun tidak dipungkiri juga didukung oleh faktor-faktor ketidakpuasan lainnya. Di Jerman, negara bagian yang kaya Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen dan Hessen mengajukan tuntutan ketidakproporsionalan kepada Mahkamah Konstitusi Federal terhadap subsidi yang diberikan kepada negara-negara bagian

Tabel 2

BAGI HASIL SUMBER PENERIMAAN PAJAK DI JERMAN (%)

Bagi Hasil Pajak	Federal	Negara Bagian	Komunal
1. Pajak Penghasilan	42,5	42,5	15,0
2. Pajak Badan Hukum	50,0	50,0	---
3. Pajak Penjualan (sejak 1996)	50,5	49,5	---

miskin dan terutama karena program bersatunya Jerman Barat dan Timur. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi Federal memutuskan paling lambat dalam tahun 2004 sudah dibuat sistem perimbangan keuangan yang layak. Tentu saja ini mendapatkan reaksi keras dari negara-negara bagian miskin, terutama karena prinsip *solidaritas* antarnegara bagian yang selama ini tertanam kuat.

Pembagian keuangan antara federal dan negara bagian di Jerman diatur secara rinci dan eksplisit dalam konstitusi federal (GG) serta dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Federal dan Negara Bagian. Pada prinsipnya ada empat tingkatan perimbangan keuangan antara federal dan negara bagian.

Pembagian Sumber Keuangan Vertikal

Dalam artikel 106 GG diatur pembagian sumber keuangan vertikal. Ayat 1 dan 2 mengatur sumber keuangan terpisah dari sektor pajak untuk federal dan negara bagian. Federal menguasai antara lain bea ekspor dan impor, pajak lalu lintas, dan pajak pemakaian barang mewah; sementara negara bagian memperoleh penerimaan dari pajak kekayaan, pajak warisan, pajak kendaraan bermotor, pajak bir dan sebagainya.

Dalam ayat 3 artikel yang sama diatur bagi hasil pajak antara federal dan negara bagian, yang meliputi pajak penghasilan, pajak penjualan dan pertambahan nilai, dan pajak badan hukum. Untuk pajak penghasilan dan pajak badan hukum, ketentuan pembagian sangat jarang diubah, sedangkan untuk pajak penjualan dan pertambahan nilai, ketentuan pembagian dapat diubah apabila hubungan antara pusat dan daerah dalam derajat penting mengalami perubahan. Ketentuan pembagian sumber penerimaan di Jerman dengan demikian berbasis pada pembagian penerimaan pajak yang sangat potensial; sesuatu yang tentu saja sangat berbeda dengan pembagian sumber keuangan di Indonesia.

Pembagian Sumber Penerimaan Horizontal

*Pembagian Penerimaan Pajak Penghasilan dan Pajak Badan Hukum*

Pada prinsipnya pembagian pajak penghasilan dan pajak badan hukum adalah pembagian pajak vertikal yang mempunyai efek horizontal. Sebab prinsip pembagian itu merupakan rumus bagi hasil pajak untuk setiap negara bagian. Pertanyaan yang harus dijawab adalah berapa besar penerimaan se-

buah negara bagian dari pajak penghasilan dan pajak badan hukum. Artikel 107 GG ayat 1 mengatur tata cara pembagian dimaksud. Untuk pajak penghasilan dan pajak badan hukum besarnya bagi hasil negara bagian ditetapkan berdasarkan pada prinsip penerimaan setempat (lokal), dengan kriteria tempat tinggal wajib pajak untuk pajak penghasilan dan tempat beroperasinya badan hukum untuk pajak badan hukum.

### ***Pembagian Penerimaan Pajak Penghasilan***

Dasar pembagian pajak penghasilan untuk setiap negara bagian ditetapkan sesuai dengan artikel 107 ayat 1 kalimat 4. Kriteria pembagian ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk (75 persen) dan kekuatan pajak (25 persen). Dengan mempergunakan kekuatan pajak sebagai kriteria dimaksudkan dapat mengurangi ketidakseimbangan kekuatan pajak antarnegara bagian. Paragraf 2 ayat 2 UU tentang Perimbangan Keuangan Jerman menyebutkan bahwa dengan kriteria kekuatan pajak, diharapkan bahwa negara bagian dengan kekuatan pajak yang rendah dapat dinaikkan sampai 92 persen rata-rata kekuatan pajak seluruh negara bagian.

### ***Perimbangan Horizontal Antarnegara Bagian***

Artikel 107 ayat 2 GG mengatur perimbangan horizontal antarnegara bagian, "... Konstitusi Federal menjamin pengurangan perbedaan kekuatan keuangan antarnegara bagian". Dengan demikian

tujuan perimbangan horizontal ini adalah untuk mengurangi kesenjangan kekuatan keuangan antarnegara bagian. Tata cara perimbangannya adalah dengan menetapkan negara bagian yang berhak memperoleh dan negara bagian yang harus memberikan subsidi horizontal.

Apakah sebuah negara akan memperoleh atau memberikan subsidi horizontal tergantung sejauh mana posisi kekuatan keuangannya dari rata-rata kekuatan negara bagian secara keseluruhan. Karena itu dibutuhkan perbandingan kekuatan keuangan sebagai prasyarat. Kekuatan keuangan sebuah negara bagian diukur dengan kriteria jumlah keseluruhan penerimaan negara bagian. Dengan demikian total penerimaan negara bagian merupakan kekuatan keuangannya.

Kriteria berikutnya adalah kebutuhan keuangan, yang merupakan perkalian jumlah penduduk dengan kebutuhan riil suatu negara bagian. Daerah khusus Bremen, Berlin dan Hamburg (*Stadtstaaten*), karena keistimewaannya sebagai negara bagian kota, faktor pengali jumlah penduduk dimodifikasi dengan 135 persen, meskipun hal ini masih menjadi perdebatan politik pada tingkat federal. Jika kebutuhan keuangan suatu negara bagian terletak di atas kekuatan keuangannya, maka negara bagian tersebut berhak menerima subsidi horizontal. Kasus sebaliknya terjadi jika kebutuhan keuangan terletak di bawah kekuatan keuangan. Subsidi horizontal dimaksudkan dapat mengangkat kekuatan keuangan suatu negara bagian sampai pada 95 persen kekuatan rata-rata keseluruhan negara bagian. Meskipun demikian berlaku larangan merurunnya

kekuatan keuangan negara pemberi subsidi sampai di bawah 100 persen.

### ***Subsidi Federal kepada Negara Bagian***

Artikel 107 ayat 2 kalimat 3 GG Jerman mengizinkan subsidi federal kepada negara bagian dalam rangka penyelenggaraan wewenang. Bentuk subsidi yang paling penting adalah subsidi untuk menutupi kekurangan kebutuhan keuangan negara bagian yang berkaitan langsung dengan hasil akhir kekuatan keuangan negara bagian dari perimbangan horizontal antarnegara bagian. Oleh karena itu subsidi ini bertujuan untuk mengangkat kekuatan keuangan negara bagian lemah sampai 99,5 persen rata-rata kekuatan keuangan keseluruhan negara bagian. Di samping itu ada pula subsidi perimbangan khusus lainnya dari federal kepada negara bagian terutama dalam rangka program Jerman bersatu.

Meningkatnya jumlah subsidi dari federal kepada negara bagian tidak terlepas dari perkembangan federalisme Jerman dari *dual federalism* ke arah *co-operative federalism*. Seiring dengan itu, kritikan tajam terutama dilontarkan oleh negara bagian kaya, seperti Bayern, Baden-Württemberg, Hessen dan Nordrhein-Westfalen.

### **Determinan Perimbangan Keuangan Federal dan Negara Bagian di Jerman**

Konstitusi Jerman menetapkan bahwa, perimbangan keuangan antara federal dan negara bagian harus dapat memberikan jaminan karakter "state" bagi

negara bagian. Dalam hal ini adalah, bahwa perimbangan keuangan harus dapat menjamin ketidaktergantungan negara bagian terhadap federal. Di samping itu perimbangan keuangan federal dan negara bagian juga dimaksudkan untuk menciptakan kesamaan standar hidup di semua negara bagian. Tidak tergantung di negara bagian mana penduduk bertempat tinggal, semua pelayanan mempunyai standar yang sama. Meskipun demikian, konstitusi juga melarang penurunan kekuatan keuangan negara bagian pemberi subsidi dan/atau melebihnya kekuatan keuangan negara bagian penerima subsidi di atas negara bagian pemberi subsidi.

### **ANALISIS TERHADAP PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA**

Diskusi mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari peran pemerintah pusat yang dominan terhadap sumber-sumber penerimaan negara. Hal itu terutama karena pemerintah pusat tidak saja menguasai sumber potensial penerimaan negara, tetapi juga menjadi sumber ketergantungan daerah terhadap subsidi dari pusat. Sebaliknya pemerintah daerah hanya memiliki sumber keuangan dengan potensi penerimaan yang rendah dan ruang gerak yang sempit, sehingga program desentralisasi lebih merupakan desentralisasi manajemen ketimbang desentralisasi politis. Tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat di Indonesia adalah 78,7 persen, sementara tingkat otonomi dalam pengenaan pa-

jak adalah 15,4 persen (De Mello, 1999: 8-9).

Meskipun kompetensi dan wewenang pemerintah daerah meningkat sejalan dengan program reformasi UU No. 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah, tetapi peningkatan otonomi sumber keuangan hanya menunjukkan perubahan yang konstan. Sumber-sumber pajak negara potensial pada prinsipnya masih dimiliki oleh pemerintah pusat. Hal ini berbeda dengan sistem perimbangan keuangan antara federal dan negara bagian di Jerman, di mana sumber penerimaan pajak merupakan objek utama pembagian sumber penerimaan. Penge-naan pajak-pajak potensial yang di dominasi oleh pemerintah pusat di Indonesia mempunyai implikasi terhadap rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai wewenangnya dengan sumber penerimaan daerah sendiri. Reformasi perimbangan keuangan pusat dan daerah seharusnya menunjukkan substansi perubahan objek bagi hasil penerimaan negara yang tidak saja meliputi sektor non-pajak, tetapi juga pajak-pajak potensial lainnya.

Kekuatan keuangan pemerintah daerah di Indonesia sangatlah beragam, terutama disebabkan oleh beragamnya sumber-sumber penerimaan yang dimiliki daerah baik pada sumber perpajakan maupun sumber-sumber penerimaan lainnya. Ketidakseimbangan posisi kekuatan keuangan antardaerah pada akhirnya menyebabkan perbedaan kemampuan fungsi pelayanan pemerintah daerah dan mempertajam diferensiasi tingkat pembangunan infrastruktur dan perkembangan masyarakat. Ketimpangan ini mempunyai

implikasi dalam semua aspek kehidupan baik ekonomi, sosial, politik dan budaya. Urbanisasi barangkali fenomena yang dapat menjelaskan diferensiasi tingkat pembangunan infrastruktur antardaerah.

Subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah lebih banyak bersifat politis sebagai instrumen pembentuk loyalitas dan dukungan politik daerah kepada pusat ketimbang sebagai instrumen perimbang. Bila dikaitkan dengan faktor efisiensi dan kondisi birokrasi di Indonesia, maka subsidi pusat kepada daerah justru menampakkan perkembangan yang negatif, dengan terbukanya peluang korupsi. Subsidi bila dilihat dari substansinya dapat menyebabkan tingkat ketergantungan daerah kepada pusat, di samping kecemburuan daerah kaya terhadap besarnya subsidi yang tidak proporsional. Kurang efektifnya subsidi untuk mengurangi ketimpangan horizontal antardaerah bersumber terutama dari kurang jelasnya kriteria yang dipakai untuk mengukur kekuatan keuangan dan kebutuhan keuangan suatu daerah.

Berbeda dengan Jerman, posisi daerah di Indonesia berikut pembagian wewenang, kompetensi, sumber penerimaan antara pusat dan daerah tidak tertulis secara eksplisit dan rinci di dalam konstitusi negara (UUD 1945). Hal ini tidak saja menyebabkan lambannya proses reformasi perimbangan keuangan pusat dan daerah, di mana selama kurun waktu antara 1956 sampai 1999 (kurang lebih 43 tahun) hanya terjadi sekali perubahan meskipun

tuntutan dan kebutuhan reformasi sangat mendesak, tetapi juga menyebabkan rentannya posisi daerah secara hukum dan politis terhadap pemerintah pusat. Perspektif penolakan amandemen UUD 1945 dan terutama dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan pembentukan daerah serta pembagian kompetensi antartingkat pemerintahan lebih didominasi oleh ketakutan pusat secara politis terhadap hilangnya loyalitas dan dukungan daerah terhadap pusat. Hal ini sangat berbeda dengan Jerman yang sudah melakukan amandemen konstitusinya sebanyak 46 kali dalam kurun waktu 1949-1999, dan Amerika Serikat dengan 27 kali amandemen konstitusi selama kurun waktu 1787-1998. Cara pandang lama terhadap pensakralan UUD 1945 secara hukum dan politis tidak lagi bisa diterima dengan tuntutan perkembangan masyarakat.

## **MEREFORMASI PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA**

Dalam kaitannya dengan penilaian terhadap perimbangan keuangan pusat dan daerah yang disebutkan di atas, maka beberapa pertimbangan sebagai titik reformasi dalam rangka memperkuat peran politis dan hukum pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

### **Memperluas Sistem Bagi Hasil Pajak**

Tendensi desentralisasi wewenang dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerin-

tahan Daerah membutuhkan sumber keuangan daerah yang dapat menjamin penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan. Pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah pada hakikatnya tidak dapat dilaksanakan dan hanya menjadi slogan program desentralisasi, jika kemampuan keuangan daerah tidak meningkat karena sumber pajak potensial masih dimiliki oleh pusat. Penyerahan pajak-pajak potensial pusat kepada daerah pada sisi lainnya bukanlah tidak berisiko timbulnya ketidakseimbangan kapasitas fiskal antardaerah, tetapi justru dapat mempertajam diferensiasi pertumbuhan antardaerah.

Agar konflik di antara tujuan peningkatan kapasitas otonomi keuangan daerah pada satu sisi dan pengurangan ketidakseimbangan horizontal pada sisi lainnya dapat diatasi, maka perluasan sistem bagi hasil pajak-pajak potensial seperti pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan dan pajak barang mewah dapat menjadi pertimbangan reformasi hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia.

Keterlibatan pemerintah daerah dalam sistem bagi hasil pajak dalam hal ini mempunyai dua kepentingan: *Pertama*, meningkatkan motivasi daerah untuk menggali kekuatan keuangan sendiri. *Kedua*, mengurangi disparitas dan ketidakseimbangan antara pusat dan daerah yang selama ini ada.

Pertanyaannya tentu saja berkaitan dengan jenis pajak potensial apa yang dapat dibagihasikan antara pusat dan daerah. Belajar dari bagi hasil Pajak

Bumi dan Bangunan yang selama ini dilakukan, di mana objek pajaknya bersifat lokal dan elastis, maka pajak penghasilan dan pajak penjualan dapat menjadi alternatif bagi hasil pajak pusat dan daerah. Lebih lanjut adalah pertanyaan krusial terhadap besarnya porsi yang harus dibagi antara pusat dan daerah. Hal ini tidak mudah dijawab karena melibatkan kekuatan-kekuatan politik antara pusat dan daerah yang hanya dapat dilakukan pada dewan legislatif.

Mengambil Jerman sebagai contoh, di mana karakter "state" negara bagian sangat menonjol, misalnya saja dapat dibagi untuk pajak penghasilan dengan 60 persen pusat, 15 persen provinsi dan 25 persen kabupaten/kota, dengan catatan fokus otonomi terletak pada daerah kabupaten/kota. Untuk pajak penjualan dapat dibagi dengan proporsi 55 persen pusat dan 45 persen daerah. Dari 45 persen bagian daerah, 65 persen dapat diserahkan kepada daerah kabupaten/kota dan sisanya 35 persen dibagi kepada provinsi. Masing-masing bagian provinsi dan kabupaten/kota 75 persen dapat berdasarkan jumlah penduduk dan 25 persen dapat berdasarkan kekuatan keuangan. Bagian 25 persen yang berdasarkan kekuatan keuangan daerah dimaksudkan untuk mengangkat daerah miskin sampai 92 persen kekuatan keuangan rata-rata seluruh daerah. Tentu saja bagi hasil pajak yang potensial ini menimbulkan kekhawatiran hilangnya loyalitas daerah terhadap pusat, di samping ketidaksiapan sumber daya manusia baik secara teknis administratif maupun secara mental.

## Memperkenalkan Perimbangan Keuangan Horizontal

Perimbangan keuangan horizontal sejatinya merupakan prinsip penting yang dianut dalam sebuah negara federal atau negara terdesentralisasi. Pemikiran dasar perimbangan horizontal ini adalah jaminan otonomi daerah untuk menyelenggarakan wewenang yang layak dalam keseimbangan antardaerah. Oleh karena itu tujuan utamanya adalah kesamaan kemampuan keuangan antardaerah (*fiscal equity*). Dalam kerangka perimbangan keuangan horizontal ini dibutuhkan penetapan secara rinci dan tepat kemampuan keuangan (*fiscal capacity*) dan kebutuhan keuangan (*fiscal need*), sehingga dapat ditentukan daerah mana yang dengan membandingkan *fiscal need* dan *fiscal capacity* terletak di bawah rata-rata dan di atas rata-rata keseluruhan kekuatan keuangan daerah. *Fiscal capacity* dapat ditentukan dari keseluruhan jumlah akhir penerimaan daerah, sedangkan kriteria *fiscal need* dapat mengacu pada kebutuhan minimum pelayanan daerah.

Tingkatan daerah yang dapat dipakai dengan mengingat jumlah, besaran dan luasnya dapat dipilih daerah provinsi. Diharapkan, dengan perimbangan horizontal ini, kekuatan keuangan daerah provinsi miskin dapat diangkat sampai 95 persen rata-rata kekuatan keuangan seluruh daerah provinsi di Indonesia. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 10 juta misalnya memperoleh modifikasi pengali jumlah penduduk sampai 135 persen dalam pengukuran kebutuhan keuangannya. Mes-

kipun demikian harus pula dijamin bahwa provinsi dengan kekuatan keuangan yang tinggi tidak boleh menjadi lemah sehingga kekuatan keuangannya di bawah rata-rata kekuatan keuangan seluruh daerah provinsi.

### **Penguatan Posisi Hukum dan Politik Daerah dalam Konstitusi (UUD 1945)**

Tidak dicantumkannya secara rinci pembagian wewenang dan kompetensi, pembagian sumber-sumber penerimaan antara daerah dan pusat dalam UUD 1945 telah menyebabkan lemahnya posisi hukum dan politik daerah terhadap pusat. Kepentingan pencantuman secara rinci posisi daerah dalam UUD 1945 ini bermaksud sebagai garansi institusi pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian setiap perubahan UU yang berkaitan dengan daerah harus dapat menyesuaikan dengan kerangka umum yang tercantum dalam konstitusi negara. Tentu saja reformasi perimbangan keuangan pusat dan daerah ini tidak terlepas dari kesiapan politik pemerintah pusat terhadap perubahan sistem yang selama ini ada. Pada sisi lainnya reformasi perimbangan memang seharusnya dengan bersandar

pada prinsip transparansi, stabilitas, fleksibilitas dan inkrementalisme (Bird, 1990: 286-287).

### **KEPUSTAKAAN**

- Albers, Willi. 1964. Das POPITZsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Bd. 30/II, Berlin.
- Bird, Richard, M. 1990. Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries: Some Basic Consideration for Reformers, *Public Administration and Development*, Vol. 10.
- De Mello, Luiz R. Jr. 1999. Intergovernmental Fiscal Relation: Coordination Failures and Fiscal Outcomes, *Public Budgeting and Finance*, Vol. 19, Nr. 1.
- Devas, Nick. 1997. Indonesia: What do We Meant by Desentralization, *Public Administration and Development*, Vol. 17, London.
- Fischer-Menshausen, Herbert. 1980. Finanzausgleich II – Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, dalam Albers, Willi u.a. (edt.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 2 Bd., Stuttgart.
- Huber, Erwin. 1998. Länderfinanzausgleich: Grenzen oder Solidarität!, *Wirtschaftsdienst*, II/1998.
- Popitz, Johannes. 1927. Finanzwirtschaft der öffentlichen Körperschaften, *Handbuch der Finanzwissenschaften*, Bd. 2, Tübingen.

# Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Kelautan: Belajar dari Pengalaman Jepang

Arif Satria

*Desentralisasi pengelolaan sumber daya kelautan sebagai salah satu produk dalam UU No. 22/1999 selama ini sering dilihat dalam perspektif yang sempit. Yakni, hanya akan membawa dampak terjadinya konflik sosial antar-nelayan, yang tentu dianggap akan mengganggu terciptanya integrasi sosial. Tulisan ini mencoba mengajak untuk melihat sisi lain dari prospek desentralisasi yang tidak hanya dapat mendorong proses demokratisasi di daerah tetapi juga menciptakan keberlanjutan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan baik secara ekologis, sosial, maupun ekonomi. Prospek tersebut dapat dikaji lebih jauh setelah melihat pengalaman berbagai negara, khususnya Jepang. Namun demikian tentu banyak agenda yang mesti dipikirkan dalam institusionalisasi desentralisasi tersebut mengingat bagaimanapun juga secara historis-struktural Jepang berbeda dengan Indonesia. Agenda tersebut menyangkut aspek legal, aspek teknis pengelolaan sumber daya, dan aspek sosial ekonomi, termasuk di dalamnya bagaimana mengukuhkan kembali hak-hak ulayat laut yang selama ini telah tercerabut dari akar-akarnya akibat praktek sentralisme dalam pembangunan kelautan dan perikanan.*

## PENDAHULUAN

**A**DA wacana baru dalam pembangunan saat ini, yakni seputar penafsiran terhadap UU No. 22/1999 tentang otonomi daerah, khususnya berkaitan dengan desentralisasi pengelolaan laut. Dalam UU tersebut telah disebutkan bahwa 12 mil wilayah laut dari garis pantai adalah "milik" provinsi dan sepertiganya (4 mil) "milik" kota/kabupaten. Selanjutnya, sebagaimana tercantum pada pasal 10 ayat 2 UU 22/1999, dalam batas wilayah laut tersebut terdapat se-

jumlah kewenangan daerah, yang mencakup: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (b) pengaturan kepentingan administrasi; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat; dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Persoalannya kemudian adalah bahwa penguasaan terhadap wilayah laut tersebut telah ditafsirkan sebagai bentuk

"pengkavlingan" laut yang ternyata disinyalir di tingkat nelayan telah menimbulkan konflik horizontal, meskipun ada dugaan kuat juga bahwa konflik yang muncul tersebut sebenarnya bukan disebabkan oleh otonomi daerah tetapi lebih pada konflik laten yang berupa konflik kelas antara nelayan tradisional dengan modern, dan bukan persoalan perbedaan identitas nelayan. Jadi, saat ini otonomi daerah telah dijadikan kambing hitam oleh berbagai pihak sehingga muncul banyak desakan agar UU tersebut diamandemen, dan pasal yang berkaitan dengan otonomi pengelolaan laut dihapus. Banyak kalangan yang mendesak hal itu, termasuk HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) dan Presiden sendiri yang menjadi motornya. Melihat kenyataan tersebut, patut dikaji bagaimana prospek desentralisasi pengelolaan laut baik secara teoretis maupun empiris dengan melihat negara-negara yang telah menerapkannya, yakni salah satunya adalah Jepang.

## PROSPEK DESENTRALISASI: PERSPEKTIF TEORETIS

Secara umum, desentralisasi diterjemahkan sebagai pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab terhadap urusan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah pada tingkatan di bawahnya atau kepada sektor swasta (Rondinelli, 1999). Dalam konteks kelautan, seperti disinggung di atas, bahwa telah ada rumusan pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah sebagaimana tercantum pada pasal 10 UU No. 22/1999.

Paling tidak ada dua perspektif teoretis yang dapat ditarik dari kerangka desentralisasi kelautan. *Pertama*, perspektif politik. Dalam perspektif ini, salah satu aspek positif diterapkannya desentralisasi di bidang kelautan adalah agar demokratisasi bisa tercipta. Desentralisasi yang menjadi ciri Otda akan semakin mendekatkan jarak sosial antara pihak pengambil keputusan dengan nelayan. Dengan demikian diharapkan keputusan yang diambil bisa semakin dekat dengan realitas yang sebenarnya. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Seddon (1999) bahwa: *"subnational governments' proximity to their constituents will enable them to respond better to local needs and efficiently match public spending private needs only if information flows between citizens and local government. On the other hand, the process of decentralization can itself enhance the opportunities for participation by placing more power and resources at a closer, more familiar, more easily influenced level of government"*.

Juga, diharapkan pula agar para nelayan di daerah bisa langsung menyalurkan aspirasinya baik memberikan masukan maupun merespons suatu kebijakan tanpa harus jauh-jauh pergi ke Jakarta. Tidak seperti dulu, bahwa semua proses pengambilan keputusan dilakukan di Jakarta, sehingga para pengambil keputusan tidak merasakan akibat dari keputusan yang dibuatnya. Sebaliknya orang-orang daerahlah yang justru merasakan langsung manis-pahitnya keputusan itu. Seperti, misalnya, penambangan pasir laut yang dulunya adalah kewenangan

pusat. Dalam hal pasir laut ini pusat memberikan kuasa pertambangan (KP) kepada perusahaan untuk melakukan penambangan di daerah. Tentu nelayan tak bisa berbuat apa-apa atas keputusan pusat tersebut. Pusat hanya bisa membuat keputusan dan menikmati hasil keputusannya itu. Sementara nelayan lokal di Kepulauan Riau (Kepri), misalnya, menjerit karena sumber daya laut menjadi semakin rusak. Kini, nelayan lokal paling tidak bisa semakin mudah mengekspresikan sikapnya karena kebijakan ada di tangan pemerintah daerah yang hidup bersama dalam satu wilayah dengan nelayan tersebut. Asumsinya, seharusnya para pengambil kebijakan di tingkat lokal tersebut dapat lebih merasakan dampak dari kebijakan yang diambilnya.

*Kedua*, perspektif sumber daya yang mengacu pada teori-teori *fisheries management*. Saat ini tuntutan global terhadap terciptanya sumber daya kelautan dan perikanan secara berkelanjutan terus meningkat. Lebih-lebih setelah dikeluarkannya *code of conduct for responsible fisheries* (CCRF) oleh FAO tahun 1995. CCRF ini memuat prinsip dan standar dalam menjamin terciptanya kegiatan perikanan berkelanjutan, baik dalam hal penangkapan ikan, budidaya perikanan, pasca panen dan pemasaran, serta kaitan antara perikanan dengan pengelolaan wilayah pesisir. Sebagai turunan dari CCRF tersebut kini telah ditetapkan *International Plan of Action* (IPOA) tentang IUU (*illegal, unreported, and unregulated*) *Fishing*. Lahirnya IPOA tentang IUU *Fishing* tersebut merupakan salah satu hasil dari *FAO Ministerial*

*Meeting on Fisheries* pada tahun 1999. Tentu, IPOA tersebut muncul karena masyarakat internasional semakin sadar akan pentingnya mencegah praktek perikanan yang ilegal, tidak dilaporkan, maupun tidak diatur pengelolaannya. Hal ini mengingat praktek perikanan yang demikian dalam jangka panjang akan secara sistematis merusak sumber daya ikan global. Bagi Indonesia, adanya IPOA-IUU *Fishing* tersebut akan menjadi peluang sekaligus ancaman.

Mewujudkan perikanan dan kelautan secara berkelanjutan tersebut memerlukan pendekatan yang baru. Pada masa lalu ketika masa sentralisasi, karakteristik sumber daya laut secara *de facto* lebih bersifat *open access* yang berarti kapan saja, dengan alat apa saja, dan siapa saja boleh melakukan kegiatan perikanan di suatu daerah tertentu. Secara empiris, regulasi ini menimbulkan dampak negatif yang dikenal dengan *tragedy of the common* baik berupa kerusakan sumber daya perikanan maupun konflik antarnelayan. Akibat rezim *open access* tersebut banyak masalah bermunculan, mulai dari rusaknya terumbu karang, hutan bakau, *over-fishing*, hingga konflik nelayan, yang semua itu tentu mengganggu proses menuju perikanan yang berkelanjutan. Oleh karena itu gagalnya rezim *open access* tersebut mendorong munculnya bentuk regulasi lainnya, yakni *controlled access regulation*. Dalam regulasi akses yang terkontrol tersebut, menurut Anderson (1995) paling tidak ada dua kategori, yakni (1) berdasarkan pembatasan *input* yang membatasi jumlah pelaku, jumlah dan jenis kapal, serta jenis

alat tangkap; dan (2) berdasarkan pembatasan *output* yang membatasi berapa jumlah tangkapan bagi setiap pelaku berdasarkan kuota baik *Individual Quota* (IQ), *Individual Transferable Quota* (ITQ), dan seterusnya yang umumnya diterapkan di negara-negara maju.

Selama ini, pembatasan *input* merupakan instrumen kebijakan yang masih sering digunakan oleh negara-negara Asia dan negara berkembang lainnya. Salah satu formulasi dari pembatasan *input* tersebut adalah *territorial use right* yang menekankan penggunaan *fishing right* (hak untuk memanfaatkan sumber daya perikanan) dalam suatu wilayah tertentu dengan batas yurisdiksi yang jelas. Dalam sistem ini, hanya pemegang *fishing right* yang berhak untuk melakukan kegiatan perikanan di suatu wilayah, sementara pihak yang tidak memiliki *fishing right* tidak diijinkan beroperasi di wilayah tersebut. Selain diatur siapa yang berhak melakukan kegiatan perikanan, juga diatur kapan dan dengan alat apa kegiatan perikanan dilakukan. Sistem ini memang menjurus pada bentuk "pengkavlingan" laut. Bentuk regulasi ini dianggap penting untuk menjaga kepentingan nelayan kecil yang hanya beroperasi di wilayah pantai-pesisir serta kepentingan kelestarian sumber daya.

Berdasarkan kerangka teoretis di atas, maka apa yang telah diatur dalam UU No. 22/1999 sebenarnya merupakan *entry point* bagi diterapkannya sistem *territorial use right* dan berbagai bentuk *community based management* lainnya, meskipun dalam UU No. 22/

1999 beserta peraturan turunannya (PP No. 25/2000) belum diatur secara rinci bagaimana operasionalisasinya. Dengan demikian, substansi desentralisasi kelautan yang tertuang dalam UU tersebut sebenarnya telah mendapat justifikasi teoretis, yakni memberikan kembali ruang partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya. Secara historis, ruang partisipasi itu cukup luas karena pengelolaan sumber daya perikanan merupakan bagian dari hak-hak ulayat atau sistem hukum adat. Namun akibat sentralisasi, semua itu pudar dan saat inilah saatnya mereka bangkit untuk kembali mengelola laut. Sebab, telah terbukti bahwa pengelolaan oleh masyarakat jauh lebih efisien dan efektif. Paling tidak hal ini bisa dilihat dari pengalaman Jepang yang telah sukses merekonstruksi sistem tradisionalnya ke dalam sistem hukum formal.

## PENGALAMAN JEPANG

Sebelum menganalisis konteks Indonesia, ada baiknya kita pelajari pengalaman beberapa negara yang telah menerapkan sistem tersebut. Salah satu negara yang secara konservatif menerapkan *territorial use right* melalui sistem *fishing right* dengan bertumpu pada kekuatan partisipasi masyarakat tersebut adalah Jepang, yang memulainya sejak pemerintahan Edo. Regulasi itu bermula dari banyaknya konflik antara nelayan lokal dengan nelayan luar karena terbatasnya wilayah penangkapan (*fishing ground*). Karena itulah rezim Edo (era feodal) pada tahun 1743 me-

ngeluarkan paket kebijakan yang dinamakan *urahou* untuk mengatur masyarakat nelayan dalam melakukan kegiatan perikanan. Ada dua konsep dasar dalam *urahou* tersebut yakni: (1) daerah penangkapan di wilayah pesisir seharusnya digunakan hanya oleh komunitas yang tinggal di sekitar wilayah tersebut, dan (2) daerah penangkapan di laut lepas bersifat terbuka bagi nelayan mana pun (Hirasawa, et.al, 1991).

Dari kebijakan tersebut, pemerintah memberikan hak kepada nelayan lokal yang sebenarnya merujuk kepada *soyu* (*communal ownership*) dari masyarakat desa nelayan berdasarkan hukum adat (Matsuda, 1991). Dengan *fishing right* tersebut masyarakat desa dan nelayan memiliki hak mengelola dan menangkap ikan di wilayahnya, sementara nelayan dari luar wilayah tersebut tidak diijinkan. Jadi, bisa dikatakan telah terjadi “pengkavlingan” terhadap wilayah pesisir, dan menjurus pada *property right* terhadap wilayah laut.

Selanjutnya setelah Restorasi Meiji tahun 1868 terjadi perubahan dalam kebijakan kelautan. Pada tahun 1874 hak-hak semacam *soyu* tersebut dihilangkan dan semuanya dikembalikan kepada pemerintah pusat baru. Namun di tingkat nelayan kebijakan baru tersebut justru memunculkan kembali konflik-konflik nelayan yang dulu pernah muncul sebelum dikeluarkannya *urahou*. Akibatnya, nelayan kembali mendesak pemerintahan Meiji untuk mengembalikan *fishing right* tersebut kepada nelayan. Dan, pada tahun 1875 Meiji memenuhi permintaan nelayan dan ne-

layan pun kembali memiliki *communal ownership/fishing right* tersebut. Namun demikian ada beberapa catatan penting yang dikeluarkan Meiji khususnya yang berkaitan dengan penghapusan sisa-sisa feodalisme yang dibangun semasa Pemerintahan Edo, yakni melalui pembentukan *fisheries union/association* yang merupakan cikal bakal koperasi perikanan di Jepang. Asosiasi perikanan inilah yang kemudian mengatur pengelolaan *fishing right* yang dulu pada pemerintahan Edo dilakukan oleh raja-raja lokal yang merupakan kaki tangan rezim Edo yang feodal itu. Apa yang dibangun Rezim Meiji ini merupakan landasan bagi dimantapkannya Undang-undang Perikanan Jepang pada tahun 1949.

Dalam UU Perikanan tersebut dimuat aturan bahwa: (1) *fishing right* hanya diberikan kepada nelayan yang aktif, (2) penjual-belian atau praktek *leasing arrangement* dilarang, dan (3) administratur yang menangani *fishing right* adalah koperasi perikanan atau *Fisheries Cooperative Association* (FCA). UU Perikanan tersebut juga mengalami perkembangan, sehingga pengaturan *fishing right* juga berkembang. Berdasarkan UU Perikanan yang telah direvisi pada tahun 1984, *fishing right* dapat dikategorisasi ke dalam tiga tipe sebagai berikut:

1. *Common Fishery Right* (*Kyodo-gyogyoken*), yang merupakan hak yang diberikan kepada nelayan melalui koperasi perikanan untuk melakukan kegiatan perikanan di wilayah pesisir dengan batas wilayah pengelolaan

kira-kira dari garis pantai hingga 2-3 mil. Hak untuk melakukan kegiatan perikanan yang dimaksud terbagi lagi ke dalam beberapa tipe:

- Tipe 1: hak untuk penangkapan spesies ikan dasar yang tidak bermigrasi.
- Tipe 2: hak untuk menangkap dengan alat tancap permanen di laut pada kedalaman kurang dari 27 meter.
- Tipe 3: hak penangkapan ikan dengan menggunakan *beach seine*.
- Tipe 4: hak penangkapan pada perikanan darat.

Dalam *fishing right* tersebut diatur jenis spesies yang boleh ditangkap, waktu penangkapan, jenis alat tangkap, dan metode penangkapan. Dan, sangat tegas bahwa nelayan dari luar wilayah tidak diperbolehkan beroperasi di wilayah tersebut.

2. *Set-net Fishery Right (teichi-gyogyoken)*, merupakan hak penangkapan ikan dengan menggunakan jaring tancap pada kedalaman di atas 27 meter dengan wilayah tertentu sesuai hak. Umumnya ini untuk menangkap ikan yang bermigrasi.
3. *Demarcated Fishery Right (kukaku-gyogyoken)*, yang merupakan hak untuk melakukan kegiatan budidaya ikan laut di perairan pesisir yang seringkali berbentuk jaring apung.

Hanya nelayan yang menjadi anggota koperasi perikanan yang berhak atas *fishery right* di atas. Untuk memperoleh hak tersebut, nelayan wajib mem-

bayar fee kepada koperasi pada awal investasi dan beberapa tipe diwajibkan membayar rutin setiap tahun yang dibayarkan sekian persen dari keuntungan.

*Fishing right* dikeluarkan oleh pemerintahan provinsi kepada koperasi perikanan yang umumnya dimiliki oleh setiap daerah. Di dalam koperasi perikanan terdapat komisi pengelola *fishing right* yang mengatur administrasi dan manajemen *fishing right* tersebut. Komisi ini selanjutnya berhubungan intensif dengan Komisi Koordinasi Perikanan Regional (*Regional Fisheries Coordination Committee/SAFAC*) yang beranggotakan 15 orang yang terdiri dari sembilan orang wakil nelayan, empat orang wakil ahli perikanan yang mengetahui dan berpengalaman dalam pengelolaan perikanan regional yang ditunjuk oleh pemerintah, dan dua orang sisanya merupakan wakil dari kepentingan publik lainnya. Komisi ini berfungsi untuk mengembangkan perencanaan pemanfaatan sumber daya perikanan, memberi masukan kepada gubernur tentang peraturan perikanan di wilayah itu, serta memberikan sanksi pada nelayan yang melanggar peraturan sekaligus menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi wilayah di mana berlaku *fishing right* (Liem, et.al, 1995). Jadi, desentralisasi pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan terjadi di Jepang, dan dengan praktek *territorial use right* tersebut maka "pengkavlingan laut" hingga sekarang masih berlaku di Jepang. Dan, ternyata adanya "pengkavlingan laut" melalui kelembagaan *fishery right* membawa sejumlah dampak positif, yaitu:

1. Konflik-konflik antarnelayan di perairan menjadi makin berkurang seiring dengan jelasnya batas-batas yuridiksi usaha perikanan.
2. Pendapatan nelayan meningkat karena memperoleh jaminan wilayah usaha dan dapat menikmati kekayaan alam di wilayahnya sendiri.
3. Dengan adanya *fishing right* tersebut maka nelayan akan bertanggung jawab terhadap masa depan wilayah lautnya, dan oleh karena itu mereka tidak akan sembarang menggunakan alat tangkap yang merusak lingkungan. Hal ini mengingat adanya kesadaran bahwa keberlanjutan sumber daya hayati laut tersebut merupakan masa depan kehidupan mereka sendiri.
4. Hal semua itu terjadi karena pengelolaan sumber daya perikanan berbasis pada masyarakat di mana nelayan lokal benar-benar sebagai subjek baik dalam perencanaan, implementasi, maupun dalam pengawasan pengelolaan sumber daya perikanan.

## KONTEKS INDONESIA

Memang menarik pengalaman Jepang itu, dan nampaknya layak untuk kita pelajari sebagai bahan dalam merekonstruksi pembangunan perikanan di Indonesia. Akan tetapi ada hal yang dicatat berkaitan dengan kemungkinan adopsi pengalaman Jepang untuk konteks Indonesia.

*Pertama*, kondisi makro-struktural di Jepang memang kondusif bagi sektor perikanan untuk berkembang, bahkan

itu terjadi sejak pemerintahan Edo hingga sekarang. Kondisi struktural ini dapat ditunjukkan dengan lengkapnya perundang-undangan perikanan dan kebijakan makro yang berpihak kepada nelayan kecil. Bandingkan dengan Indonesia di mana sejak jaman Belanda hingga pemerintahan Orde Baru perikanan memang tidak mendapatkan prioritas. Dan perikanan yang dibangun pun bersifat teknokratis yang belum kondusif bagi berkembangnya nelayan kecil. Nelayan kecil belum menjadi target pemberdayaan. Namun demikian dengan adanya otonomi daerah, maka ada secercah prospek pembangunan perikanan rakyat, meskipun praktek otonomi daerah itu sendiri masih bersifat setengah hati.

*Kedua*, Jepang memiliki koperasi perikanan yang sangat mapan karena memang mengakar sejak era Meiji. Kuatnya ikatan keanggotaan koperasi tersebut disebabkan oleh peran nyata koperasi dalam mengendalikan dan mengatur *fishery right*. Bandingkan dengan koperasi perikanan di Indonesia yang kembang kempis, karena proses pengembangannya yang bersifat *top down* dan mengabaikan spesifik lokasi baik secara ekologis maupun sosiologis.

*Ketiga*, *fishery right* di Jepang sudah sangat mengakar karena diangkat dari hak-hak ulayat (*soyu*) yang dulu pernah berkembang dan kini menjadi hukum formal. Faktor kultural ini menjadi hal yang memperkuat implementasi *fishery right* saat ini. Di Indonesia, hak ulayat semacam ini sebenarnya dapat ditemukan, meski masih terbatas di Maluku dengan istilah *sasi*, serta ada juga

Tabel 1

BEBERAPA SISTEM PENGELOLAAN HAK ULAYAT LAUT (HUL)

No.	Provinsi	Organisasi Pelaksana	Unit Pemegang Hak	Eksklusivitas Aturan Pengelolaan	Waktu Pelaksanaan HUL
1.	Irian Jaya	Dewan Adat	Ondoafi	Jenis sumber daya, alat tangkap, pelaksana penangkapan dan pelestarian lingkungan laut	Ditentukan oleh Ondoafi
2.	Maluku	Kewang	Kepala/ Masyarakat Desa	Jenis SDL, daya alat tangkap, hak eksploitasi bisa dialihkan	Sekali setahun
3.	Sulawesi Utara	Komunitas Nelayan	Tonaas	Jenis SDL, alat tangkap, lokasi	Musim tertentu
4.	Sulawesi Selatan	Komunitas Nelayan	Masyarakat Adat	Jenis alat tangkap	--

Sumber: Wahyono, dkk. (2000); dan Saad (1994) dalam Satria, et.al (2002).

di sedikit wilayah laut di Sulawesi, Papua, dan Aceh (Tabel 1). Keberadaan institusi tradisional tersebut semakin berpeluang untuk diakui secara formal dalam era otonomi daerah ini.

Dari ketiga hal tersebut di atas nampaknya kekuatan kita hanya terletak pada hak ulayat meskipun jumlahnya relatif sedikit dan sebagian telah pudar akibat sentralisasi di masa lalu. Agenda berikutnya adalah: (1) bagaimana memperkuat hak ulayat tersebut secara legal dan menjadi bagian dari produk hukum nasional, (2) bagaimana mewujudkan otonomi daerah secara konsisten, dan (3) bagaimana memperkuat organisasi nelayan secara independen dan tangguh.

Kembali pada persoalan desentralisasi kelautan di Indonesia, selama ini penolakan terhadap konsep desentralisasi kelautan adalah karena beberapa

faktor: *Pertama*, munculnya konflik antar-nelayan, padahal di Jepang “pengkavlingan laut” justru dilakukan untuk menghindari konflik. Munculnya konflik nelayan saat ini dapat dilihat dari dua faktor, yakni sebagai akibat dari lambatnya pemerintah memformulasikan peraturan-peraturan yang lebih operasional guna institusionalisasi otonomi daerah, sehingga para nelayan telah secara sepihak mengambil langkah atas nama otonomi daerah. Sementara itu faktor lainnya adalah fakta bahwa konflik yang muncul di kalangan nelayan baik sebelum maupun pasca otonomi daerah lebih merupakan konflik kelas. Konflik kelas tersebut terjadi akibat ketidakmampuan nelayan tradisional bersaing dengan nelayan modern dalam memperebutkan *fishing ground* (Satria, 2002).

*Kedua*, gejala desentralisasi kelautan terlalu dilihat dari kacamata politik dan

bukan dari perspektif ekonomi dan pengelolaan sumber daya perikanan, sehingga yang muncul adalah kekhawatiran yang berlebihan, seperti ancaman disintegrasi dan sebagainya. Padahal, desentralisasi laut secara teoretis dapat dibenarkan dan secara empiris telah terbukti seperti pengalaman Jepang.

Ketiga, penolakan terhadap “desentralisasi laut” bias kepada kepentingan nelayan kaya asal Jawa, karena harus diakui bahwa elite HNSI umumnya memang merupakan nelayan kaya yang kapalnya bisa beroperasi ke wilayah pesisir pulau-pulau kecil di luar Jawa mengingat telah habisnya sumber daya perikanan di wilayah pesisir Jawa. Sementara nelayan miskin di pulau-pulau kecil di luar Jawa masih kesulitan dalam mengekspresikan aspirasinya, sehingga suaranya tidak terdengar oleh elite HNSI.

Urgensi desentralisasi mesti dilihat dari perspektif pengelolaan sumber daya perikanan dengan kepentingan kelestarian sumber daya perikanan pesisir serta perlindungan terhadap nelayan miskin yang tidak mampu beroperasi di atas 4 mil. Apabila wilayah laut tetap dibiarkan bersifat akses terbuka seperti sekarang ini, jangan harap bahwa sumber daya perikanan di wilayah pesisir akan lestari, dan jangan harap pula nelayan kecil di sana dapat menikmati hasil kekayaan alamnya.

## KERANGKA PENDEKATAN DAN AGENDA SOLUSI

Agenda terpenting saat ini adalah bagaimana mewujudkan institusionalisasi

desentralisasi pengelolaan wilayah laut. Dan, pendekatan yang perlu dilakukan mencakup pendekatan hukum, pendekatan teknis-ekologis, dan pendekatan sosial. *Pertama*, pendekatan hukum mencakup identifikasi perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah laut. Selama ini telah banyak produk perundang-undangan yang terkait dengan desentralisasi pengelolaan sumber daya laut yang patut dikaji dan menjadi dasar bagi implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya kelautan, seperti UU No. 22/1999, RUU Pengelolaan wilayah Pesisir, dan peraturan lainnya yang bersifat umum.

*Kedua*, pendekatan teknis-ekologis berupa analisis klasifikasi karakteristik ekosistem wilayah pesisir di Indonesia sebagai bahan dasar dalam menghasilkan model pengelolaan sumber daya perikanan. Hingga saat ini kegiatan perikanan di Indonesia belum didasari oleh model *fisheries management* yang jelas dan tepat. Dengan adanya model *fisheries management* yang jelas dan tepat tersebut akan semakin mendekatkan kita pada perikanan yang diatur atau *sustainable fisheries*. Namun demikian, pendekatan ini pun tidak selalu berarti bersifat *scientific based* karena bagaimanapun juga kekuatan pengetahuan lokal sudah sepatutnya diakomodasi dalam formulasi model pengelolaan sumber daya perikanan secara teknis.

*Ketiga*, pendekatan sosial merupakan upaya untuk memahami kondisi institusi lokal termasuk di dalamnya hak ulayat serta untuk menangkap aspirasi masyarakat lokal berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dan model *fisheries*

*management* baru. Pendekatan sosial ini sangatlah penting mengingat selama ini terbukti bahwa pendekatan hukum saja tidak cukup kuat membawa perubahan. Tidak berjalannya peraturan perundang-undangan yang berlaku selama ini disebabkan oleh tidak diakomodasikannya aspirasi masyarakat dalam aturan lokal, sehingga masyarakat tidak merasa bertanggung jawab terhadap perubahan yang akan dibawa oleh peraturan yang baru tersebut. Peraturan perundang-undangan tidak berjalan juga disebabkan oleh tidak efektifnya pengawasan. Selama ini pengawasan terhadap sumber daya diserahkan kepada aparat. Dengan luas wilayah laut Indonesia yang sangat besar, dan disertai jumlah aparat yang terbatas tidaklah cukup untuk bisa melakukan kegiatan pengawasan tersebut. Oleh karena itu perlu diciptakan mekanisme yang mampu mendorong masyarakat untuk merasa memiliki sumber daya kelautan sehingga mereka pun dapat turut bertanggung jawab dalam hal pengawasan. Diyakini bahwa pengawasan oleh masyarakat tersebut akan berjalan efektif.

Selanjutnya pada tataran kebijakan, sudah sepatutnya pemerintah daerah diberi kesempatan untuk menerjemahkan aturan tentang otonomi secara lebih operasional. Sembari demikian, pemerintah pusat perlu menyusun instrumen lain guna mendukung institusionalisasi desentralisasi termasuk merevisi UU Perikanan sehingga kondusif bagi meningkatnya peranserta nelayan lokal dalam pengelolaan sumber daya perikanan dalam menyukseskan otonomi daerah mereka. Beberapa agen-

da penting lainnya yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

1. Perlu identifikasi hak ulayat laut yang selama ini ada di Indonesia dan dilakukan pemetaan berdasarkan lokasi, ruang lingkup aturan, dan perkembangan kondisi terakhir pasca otonomi. Pemetaan hak ulayat laut tersebut merupakan landasan bagi implementasi pengelolaan sumber daya kelautan berbasis masyarakat sehingga aspek lokalitas dan keunikannya dapat terakomodasi.
2. Namun demikian juga perlu *guidelines* yang dapat dibuat pemerintah pusat yang menjadi pegangan bagi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan desentralisasi pengelolaan wilayah laut dengan pola *community based management* atau *co-management*.
3. Ujung tombaknya adalah bahwa pemerintah daerah harus memiliki visi yang sistematis dan kemauan politik untuk memanfaatkan sumber daya perikanan dan kelautan dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah. Ini penting untuk diperhatikan karena ada kekhawatiran bahwa pemda memiliki potensi untuk berpikir dan bertindak pragmatis sehingga kepentingan nelayan kecil terabaikan.
4. Dalam rangka memperjuangkan kepentingan nelayan, diperlukan organisasi nelayan yang independen baik berupa organisasi profesi maupun organisasi usaha yang secara sistematis dapat melakukan fungsi kontrol terhadap pemda serta fungsi pengor-

ganisasian diri baik untuk kepentingan ekonomi, kelestarian sumber daya, maupun sosial.

## PENUTUP

Dari gambaran di atas terlihat bahwa bagi sektor kelautan dan perikanan, desentralisasi memberi peluang yang besar untuk mewujudkan terciptanya keberlanjutan sektor tersebut. Paling tidak hal ini bisa dilihat dari pengalaman Jepang, di mana nelayan kemudian memiliki otonomi untuk menentukan bagaimana kegiatan perikanan di wilayah pesisir dikelola. Bagaimanapun juga mereka semakin bertanggung jawab atas kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah. Oleh karena itu, fenomena desentralisasi kelautan di Indonesia mesti dilihat dari kerangka ini, yakni kerangka mewujudkan keberlanjutan sumber daya kelautan, tidak saja dari perspektif ekologi tetapi juga perspektif sosial-ekonomi dan politik.

## KEPUSTAKAAN

- Anderson, Lee G. 1995. "Privatizing Open Access Fisheries: Individual Transferable Quota", dalam Daniel Broomley (ed), *The Handbook of Environmental Economics* (Masschuset: Basil Blackwell Ltd).
- Hasegawa, Akira, Hirohiko Miyazawa, and Tadashi Yamamoto. 1992. "An Overview of Japanese Fisheries Management Systems Developed Under the Initiative of Fishermen", dalam Yamamoto, Tadashi and Kevin Short (eds.), *International Perspective on Fisheries Management* (Tokyo: Zengroyen and JIFRS).
- Hirasawa, Yutaka, Masaaki Sato, and Tadashi Yamamoto. 1992. "Fisheries Cooperative as the Core for Development of Coastal Fisheries Management System-Japanese Experience", dalam Yamamoto, Tadashi and Kevin Short (eds.), *International Perspective on Fisheries Management* (Tokyo: Zengroyen and JIFRS).
- Kawaguchi, K. and T. Naruko. 1984. *An Overview of the Coastal Fisheries Management System in Japan*.
- Liem, Christina P., Yoshiaki Matsuda, and Yukio Shigemi. 1995. "Co-Management in Marine Fisheries: The Japanese Experience", *Coastal Management*, Volume 23.
- Matsuda, Yoshiaki. 1991. "The Japanese Type 1 Common Fishery Right: Evolution and Current Management Problem", *Journal of Resources Management and Optimization*, Volume 8 (3-4).
- Rondinelli, Dennis. 1999. "What is Decentralization?" dalam Jennie Litvack and Jessica Seddon (eds.). *Decentralization Briefing Notes* (New York: World Bank Institute).
- Satria, Arif. 2002a. *Pengantar Sosiologi Masyarakat Pesisir* (Jakarta: Cidesindo).
- \_\_\_\_\_. et.al. 2002b. *Menuju Desentralisasi Kelautan* (Jakarta: Cidesindo).
- Seddon, Jessica. 1999. "Participation, Civil Society, and Decentralization", dalam Jennie Litvack and Jessica Seddon (eds.). *Decentralization Briefing Notes* (New York: World Bank Institute).

# Paradoks-paradoks Pelaksanaan Otonomi Daerah: Beberapa Catatan dari Lapangan

Agus Pramusinto

*Tulisan ini menganalisis pelaksanaan otonomi di tingkat lokal. Sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 22 dan 25 tahun 1999, yang mengatur hubungan pusat-daerah secara progresif dibandingkan dengan UU sebelumnya, kecuali lima hal yang masih di tangan pemerintah pusat, semua kewenangan telah didesentralisasikan ke kabupaten dan kota. Akan tetapi, otonomi daerah sebagaimana yang diatur oleh UU tersebut tidak secara otomatis melahirkan pemerintah daerah yang mandiri. Dalam kenyataannya, berbagai paradoks menegaskan adanya tingkat ketergantungan pemerintah daerah yang semakin besar terhadap pemerintah pusat. Misalnya, dengan adanya desentralisasi pegawai ke daerah, pemerintah daerah harus meningkatkan anggarannya yang disuplai melalui dana alokasi umum (DAU). Setelah otonomi, proporsi PAD terhadap total APBD semakin rendah, sebaliknya, eksploitasi sumber daya lokal oleh pemerintah provinsi dan pusat semakin tinggi. Dalam pelaksanaan otonomi, di satu sisi, pemerintah pusat khawatir akan penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah pusat. Dalam praktek, di sisi yang lain, banyak inisiatif positif yang telah dilakukan oleh pemerintah lokal. Oleh karena itu, pemerintah pusat seharusnya menemukan sebuah cara untuk mengatasi masalah ini.*

## PENDAHULUAN

**O**TONOMI daerah<sup>1</sup> yang luas akhirnya menjadi pilihan Presiden Habibie yang memimpin pemerintahan transisi sejak Presiden Soeharto diturunkan dari kekuasaan pada bulan Mei 1998. Terobosan yang

memperoleh persetujuan DPR pada bulan Mei 1999 ini merupakan antisipasi dari berbagai kemungkinan yang akan dilakukan oleh berbagai kekuatan *centrifugal* yang menghendaki sebuah sistem federal<sup>2</sup> maupun yang ingin memisahkan diri dari NKRI. Para elite lokal nampaknya cukup diyakinkan oleh pe-

---

<sup>1</sup>Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam tulisan ini sering digunakan secara bergantian.

---

<sup>2</sup>Untuk diskusi mengenai isu-isu federalisme di Indonesia lihat Ferrazzi (2000: 63-85).

merintah bahwa otonomi daerah yang ditawarkan sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sistem federal. Begitupun, otonomi daerah secara substansial adalah kemerdekaan karena para elite lokal secara politik berhak untuk mengurus daerahnya sendiri kecuali lima kewenangan yang masih dipertahankan di Jakarta, yakni: urusan luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan monev, peradilan serta urusan agama.<sup>3</sup>

Berbeda dengan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, UU No. 22 dan 25 tahun 1999 dianggap sebagai UU yang mengatur hubungan pusat dan daerah secara progresif. Terlepas dari masih banyaknya konflik yang mengikuti pelaksanaan desentralisasi kewenangan baik dari pemerintah,<sup>4</sup> politisi,<sup>5</sup> maupun pengusaha,<sup>6</sup> adalah menarik untuk melihat

dari dekat implikasi yang terjadi pada pemerintah daerah (kabupaten dan kota) serta apa saja yang mereka lakukan dalam proses memulai pelaksanaan otonomi daerah. Tulisan ini akan diawali sekilas mengenai pandangan tentang desentralisasi dan peran pemerintah daerah serta bagaimana perkembangan yang terjadi di Indonesia. Dengan menggunakan sebuah kasus di Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur, penulis ingin menunjukkan berbagai paradoks yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah.

## TENTANG DESENTRALISASI DAN PEMERINTAH DAERAH

Secara teoretis, desentralisasi biasanya didefinisikan sebagai *"the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi autonomous public authorities or corporations, area-wide, regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organisations"* (Rondinelli and Nellis, 1986: 3-23).

Dengan demikian, pengertian desentralisasi sendiri dalam turunannya memiliki empat bentuk (Rondinelli and Nellis, 1986; Gerritsen and Situmorang, 1999: 48-49): (1) *devolution*, yang merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atasnya kepada pemerintah di bawahnya sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah; (2) *de-concentration*, yang merupakan pelim-

<sup>3</sup>Lihat komentar dari Dr. Andi Mallarangeng yang merupakan salah satu konseptor UU No. 22 dan 25 tahun 1999 dalam *Swara Otonomi*, 2002.

<sup>4</sup>Lihat *Jawa Pos*, 7 Maret 2002 di mana (Wakil) Presiden Megawati pada 17 Mei 2001 mengeluarkan isyarat perlunya revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 karena berbagai keluhan dari para Gubernur dan dunia usaha. Lihat juga *Kompas*, 2 September 2001 yang memuat pernyataan Menteri Perdagangan Rini Suwandi: "pelaksanaan otonomi daerah tingkatan ekonomi biaya tinggi".

<sup>5</sup>"Indonesia: small bureaucracy, big task", wawancara mantan wakil Sekretaris Jenderal Partai Amanat Nasional Bara Hasibuan dengan *The Australian Financial Review*, 10 May 2001 yang menyatakan 'some regions see autonomy as an opportunity to seek retribution for political and economic injustice...some of the victims will be private companies'.

<sup>6</sup>Lihat komentar Ketua Kadin Aburizal Bakri yang menyebutkan "1006 Perda Beratkan Dunia Usaha", *Kompas*, 6 September 2001.

pahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasannya kepada para pejabat mereka di daerah; (3) *delegation*, yang merupakan penunjukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasannya kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan pertanggungjawaban tugas kepada pemerintah atasannya; dan (4) *privatisation*, yang merupakan pengalihan kewenangan dari pemerintah kepada organisasi non-pemerintah baik yang berorientasi *profit* maupun *non-profit*. Prinsip *devolution* biasanya mengacu pada desentralisasi politik, *deconcentration* pada pengertian desentralisasi administrasi dan *delegation* maupun *privatisation* sebagai tugas *sub-contracting*.

Pada gilirannya, penerapan prinsip-prinsip desentralisasi di atas akan melahirkan fungsi dan peran pemerintah daerah yang berbeda. Dalam hal ini ada dua pandangan untuk menggambarkan peran yang dimainkan oleh pemerintah daerah:

*Pertama, autonomous model* (model otonom), yang menggambarkan bahwa pemerintah daerah secara relatif terpisah dari pemerintah pusat. Terlepas seberapa besar cakupan pemerintah daerah, dalam perspektif ini peran negara hanyalah untuk memonitor aktivitas pemerintah daerah. Terdapat suatu pemisahan yang jelas mana yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan mana yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Model otonom ini berakar dari sejarah dan budaya pemerintahan yang disebarkan oleh Inggris. Keberadaan pe-

merintah daerah bukanlah ciptaan pemerintah pusat walaupun keberadaannya terintegrasi dalam sistem nasional. Khususnya untuk beberapa hal, menurut Alderfer (1964), karakteristik dasar pemerintahan daerah di Inggris adalah unit lokal yang bebas dari pengendalian kekuasaan di luarnya. Perspektif ini memiliki afinitas dengan *liberal ideology*. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki badan-badan pembuatan keputusan lokal dengan kewenangan dan keberadaan yang cukup independen. Tipe pemerintah daerah seperti ini lebih banyak memperoleh kewenangan devolutif daripada dekonsentratif. Dalam istilah lain, model pemerintah daerah otonom memiliki kemiripan dengan *partnership model* atau *interdependent model*-nya Rhodes (1981) yang melihat hubungan antara pemerintah daerah dan pusat sebagai saling ketergantungan dan kerja sama.

*Kedua, integrated model* (model integrasi), yang memandang hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat sebagai bagian yang saling terintegrasi. Pola hubungan yang terjadi antara berbagai tingkatan pemerintahan bersifat pragmatis dan fleksibel tergantung kepada kebutuhan persoalan-persoalan yang dihadapi.

Model integrasi ini diadopsi dari sistem pemerintahan di Perancis. Dalam sistem ini terdapat *prefect* di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan pemerintah pusat. Model hierarkis pemerintahan daerah Prancis ini dicirikan adanya sentralisasi, jalur komando, struktur hierarkis, dominasi eksekutif serta subordinasi lembaga legislatif. Pemerintah

daerah tidak memiliki kewenangan yang diberikan kepadanya melalui konstitusi. Dalam model integrasi Prancis ini, setiap unit pemerintah daerah memiliki kewenangan pengendalian administrasi dan keuangan kepada eselon yang lebih rendah. Sebagai model yang memiliki afinitas dengan *interventionist ideology*, pemerintah pusat berusaha memperkuat pengaruhnya melalui pemerintah daerah. Dari kacamata lain yang menggunakan analogi *principal-agency model* (Wilson and Game, 1994: 107), pemerintah pusat berfungsi sebagai *principal* yang selalu mengawasi pemerintah lokal sebagai *agency*. Model ini dengan sedikit perbedaan diistilahkan oleh Jones and Stewart (1983) sebagai *coercive model* ataupun oleh Chandler (1988) sebagai *stewardship model*.

## PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Setidaknya sudah ada tujuh undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sejak Indonesia merdeka pada 1945.<sup>7</sup> Berbagai UU tersebut juga menunjukkan berbagai perubahan hubungan antara pusat dan daerah. Faktor kondisi sosial dan politik yang ada saat UU tersebut dikeluarkan juga memberikan warna yang berbeda dalam berbagai hal seperti: prinsip, tingkatan, sebutan, perangkat dan titik berat otonomi (Sujanto, 1984: 16).

<sup>7</sup>UU No. 1/1945, UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, Keputusan Presiden No. 6/1959, UU No. 18/1965, UU No. 5/1974, UU No. 22 dan 25/1999. Pembahasan lebih lanjut lihat Liang Gie (1993).

Sejak Orde Baru saja prinsip pemberian otonomi daerah telah mengalami berbagai pergeseran. UU No. 18/1965 menetapkan prinsip desentralisasi sebagai "pemberian otonomi daerah seluas-luasnya". Ini membawa implikasi bahwa seluruh wilayah Nusantara dibagi habis ke dalam daerah otonom dan tidak ada wilayah administratif yang bersifat permanen karena semua wilayah administratif pada akhirnya harus ditingkatkan menjadi daerah otonom dengan kewenangan seluas-luasnya. Dalam hal tingkatan otonomi daerah, UU tersebut mengatur tiga tingkatan: Provinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Perubahan yang terjadi pada UU No. 5/1974 adalah dipersempitnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dengan klaim bahwa tidak semua daerah akan mampu menjalankan kewenangan. Untuk itu diubahlah prinsip otonomi menjadi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Tingkatan otonomi daerah pun diubah menjadi dua tingkatan dengan menghapus Daerah-daerah Tingkat III. Selanjutnya, sesuai dengan pasal 3 UU No. 5/1974 ayat 2: "perkembangan dan pengembangan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan nasional".

Dengan prinsip ini otonomi daerah bersifat "fleksibel", yang berarti bahwa suatu daerah tidak senantiasa harus se-

lalu diperluas. Hasil guna dan daya guna penyelenggaraan otonomi daerah menjadi ukuran apakah otonomi suatu daerah akan diperluas atau dipersempit (Sujanto, 1984). Pada akhirnya, interpretasi penguasa yang menentukan apakah otonomi harus dijalankan dengan cepat atau tersendat-sendat. Hal ini terbukti baru munculnya PP No. 8/1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan setelah UU No. 5/1974 berjalan selama 21 tahun. Dan dalam prakteknya selama dua dekade, nuansa penekanan dekonsentrasi jauh lebih mendominasi daripada desentralisasi. Tidak mengherankan kalau para pakar otonomi daerah banyak yang mengatakan bahwa UU No. 5/1974 cenderung menciptakan sentralisasi.<sup>8</sup>

Undang-undang No. 22 dan 25 Tahun 1999 secara tegas menyatakan bahwa seluruh kewenangan berada di kabupaten atau kota kecuali hanya lima kewenangan yang dipertahankan oleh pemerintah nasional.<sup>9</sup> Kalau da-

lam pelaksanaan UU sebelumnya pemberian otonomi lebih banyak dalam bentuk "urusan" yang seakan-akan bersifat administratif belaka, UU yang terakhir ini sangat menitikberatkan desentralisasi politik secara luas sehingga daerah benar-benar memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Selain itu, pemberian otonomi tidak lagi dilakukan secara bertingkat sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 5/1974 yang berakibat penyerahan otonomi hanya berhenti di Daerah Tingkat I. Penyerahan langsung ke kabupaten dan kota (sebelumnya disebut sebagai Dati II) memang membuat kewenangan provinsi menjadi sangat mengambang. Lebih-lebih, dengan desentralisasi politik yang sangat besar seperti sekarang ini, akuntabilitas publik bupati tidak lagi kepada gubernur sebagai atasannya, melainkan kepada DPRD kabupaten.

## IMPLIKASI PEMBERIAN OTONOMI DAERAH

Secara sederhana, dengan pemberian seluruh kewenangan kepada kabupaten dan kota, maka beban tugas keduanya akan bertambah banyak. Di negara yang berbentuk federal seperti Australia (McNeill, 1997: 28) ukuran pemerintah daerah (*local government*) sangatlah kecil karena hanya menjalankan fungsi-fungsi pelayanan publik tertentu seperti pengelolaan sampah, air minum, perbaikan jalan, maupun pengairan. Fungsi terbesar justru berada

serta teknologi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

<sup>8</sup>Kompas, 11 Juni 1996 yang memuat wawancara dengan Dr. Warsito Utomo.

<sup>9</sup>Sebenarnya pasal 7 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999 menyatakan "Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain". Sedangkan kewenangan bidang lain tersebut dijabarkan dalam pasal yang sama ayat (2): "Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, serta administrasi negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam

pada tingkatan negara bagian (*state*). Dengan demikian, struktur pembelanjaan antara berbagai tingkatan pemerintahan akan terlihat dari berbagai peran yang dimainkan. Untuk keseluruhan *local government* di Australia jumlah anggaran hanya mencapai 5 persen, sedangkan untuk pemerintah negara bagian 53 persen dan pemerintah federal sebesar 42 persen. Hanya saja, menurut Self (1997: 297), peran yang dimainkan oleh *local government* di Australia makin besar dan kompleks, sementara itu anggaran tidak bertambah secara signifikan. Ibaratnya, *local government* di Australia cenderung *do more with less* mengingat bebannya yang makin besar tetapi tidak diikuti oleh perubahan struktur anggaran.

Sementara itu di Amerika Serikat (Self, 1997), peran *local government* cukup besar, karena selain mengurus fungsi-fungsi seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Australia, mereka juga mengurus sekolah dari *primary* sampai *secondary school*. *Local government* di Amerika Serikat juga membiayai pengeluaran untuk *police force*, *health care*, rumah sakit dan *social security*. Struktur anggaran pun juga berbeda seperti terlihat pada komposisi berikut: *local government* 26 persen, pemerintah negara bagian 20 persen dan pemerintah federal sebesar 54 persen.

Pertanyaan yang timbul adalah apakah pemberian kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah kabupaten dan kota tersebut memberikan perubahan besar dalam struktur anggaran di Indonesia? Jika kita banding-

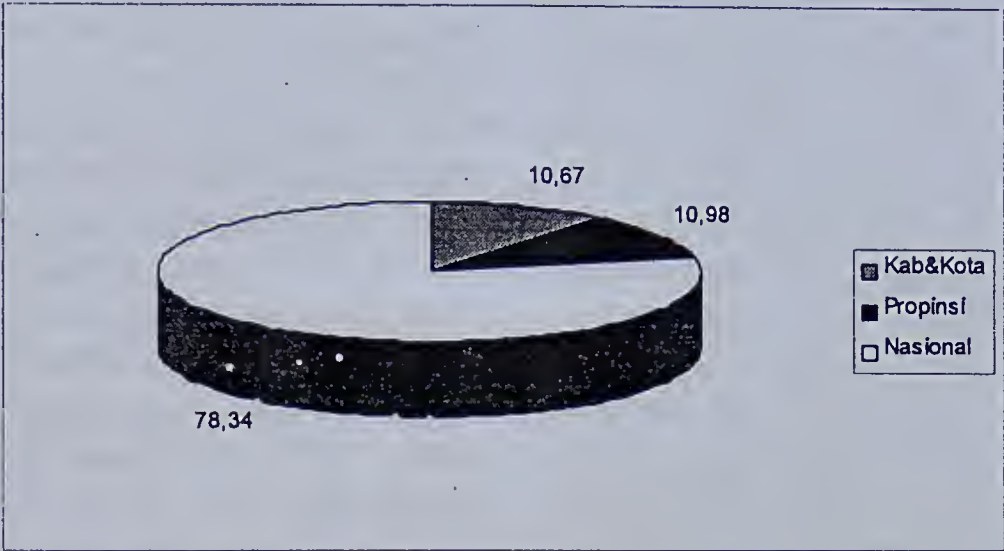
kan antara tahun 1994 sampai 2002, nampak perubahan yang cukup signifikan. Pada tahun 1994, jumlah anggaran seluruh kabupaten dan kota di Indonesia hanya mencapai Rp. 9,44 trilyun, seluruh provinsi sebesar Rp. 9,71 trilyun dan anggaran nasional (di luar dana sumbangan ke daerah) sebesar Rp. 69,28 trilyun. Dengan demikian proporsi antara jumlah dana APBD kabupaten/kota, APBD provinsi dan APBN adalah sebesar masing-masing 10,67 persen, 10,98 persen dan 78,34 persen (lihat Grafik 1).

Pada tahun 1996, ketika pemerintah melakukan uji coba otonomi percontohan, tidak terjadi perubahan yang signifikan. Berdasarkan perhitungan anggaran tahun 1996, masing-masing tingkatan adalah sebagai berikut: kabupaten/kota secara total mencapai Rp. 12,98 trilyun (13,31 persen), provinsi Rp. 11,31 trilyun (11,60 persen), dan APBN Rp. 73,19 trilyun (75,07 persen). Padahal untuk uji coba otonomi, pemerintah pusat memberikan transfer uang kepada 26 kabupaten yang dipilih dengan total nilai Rp. 120 milyar.<sup>10</sup> Sementara itu, pada tahun 2002, sebagaimana terlihat pada Grafik 2, komposisi tersebut berubah cukup signifikan sebagai berikut: total kabupaten/kota Rp. 12,98 trilyun, total provinsi Rp. 11,31 trilyun dan APBN Rp. 73,19 trilyun. Grafik 2 menggambarkan persentase dari nilai tersebut.

<sup>10</sup> Nilai ini kurang dari 2 persen dari seluruh Sumbangan Daerah Otonom (SDO) untuk pemerintah daerah secara keseluruhan. Lihat Devas (1997: 351-367).

Grafik 1

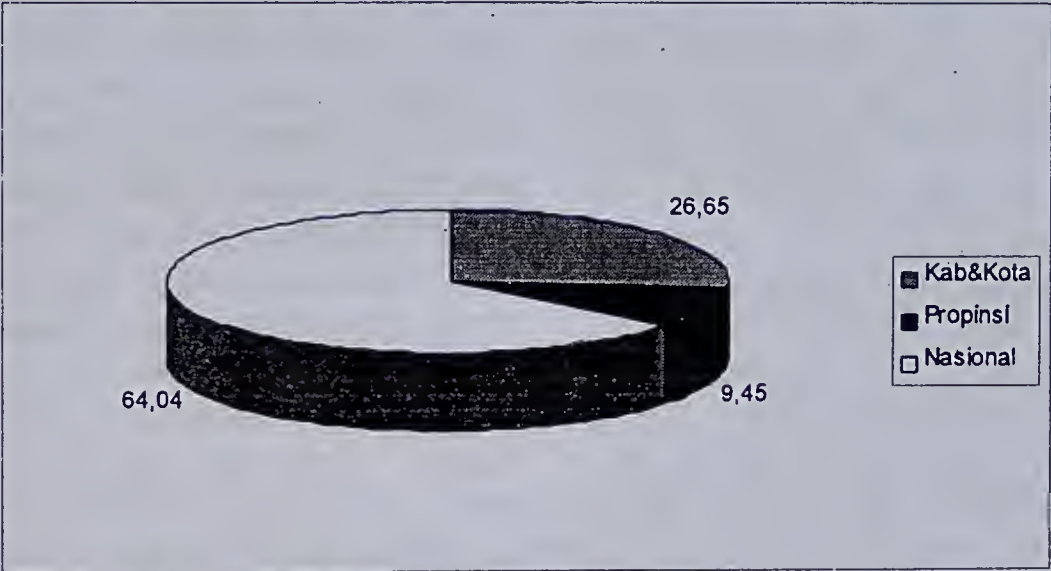
KOMPOSISI TOTAL APBD KABUPATEN/KOTA, PROVINSI DAN APBN (1994)



Sumber: Dihitung dari APBD dan APBN.

Grafik 2

KOMPOSISI TOTAL APBD KABUPATEN/KOTA, PROVINSI DAN APBN (2002)



Sumber: Dihitung dari APBD dan APBN.

**DESENTRALISASI DAN OTONOMI  
DI SIDOARJO: STUDI KASUS**

Sidoarjo adalah salah satu daerah yang sangat padat industrinya di Provinsi Jawa Timur dan merupakan daerah penyangga (*buffer zone*) Kota Surabaya. Dalam catatan statistik, di

Sidoarjo pada tahun 2000 terdapat 341 perusahaan besar yang mempekerjakan 45.600 orang, 1.737 industri kecil dengan 42.161 tenaga kerja, serta 11.525 industri kerajinan dengan 46,342 tenaga kerja (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, 2000).

Tabel 1

STRUKTUR PENERIMAAN DAN JENIS PENGELUARAN PEMDA SIDOARJO (1997-2002)  
(dalam Rp . milyar)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total APBD	77,1	126,4	172,1	157,9	287,2	438,8
PAD	29,5	30,8	36,3	33,1	53,5	72,9
Dana Perimbangan	40,6	89,9	125,1	116,9	185,9	332,8
Pengeluaran Rutin	36,1	89,9	126,9	119,2	210,8	334,7
Pengeluaran Pembangunan	40,9	36,5	45,1	38,7	46,4	104,1

Catatan: 1. Total APBD tidak termasuk Urusan Kas dan Perhitungan.  
2. Jumlah total tidak sama dengan penjumlahan PAD dan dana perimbangan karena tidak termasuk sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu.

Sumber: APBD Kabupaten Sidoarjo, berbagai tahun.

Pada tahun 1995, Sidoarjo dipilih sebagai daerah percontohan otonomi daerah di Jawa Timur. Proyek ini merupakan uji coba otonomi terhadap 26 kabupaten di mana setiap provinsi diwakili satu kabupaten. Dasar dari proyek ini adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 105 tahun 1994 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Percontohan di Daerah Tingkat II dan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan.

Pelimpahan Pegawai Pusat dan Beban Anggaran di Daerah

Ketika UU No. 22 dan 25 tahun 1999 dimulai secara efektif pada 1 Januari 2001, terjadi penyerahan aparat yang berada di daerah. Untuk kasus Sidoarjo, penambahan jumlah pegawai mencapai 200 persen lebih dari hanya 3.996 menjadi 13.257 per-

sonil.<sup>11</sup> Penambahan tersebut terutama dari para guru sekolah dasar maupun para paramedis.

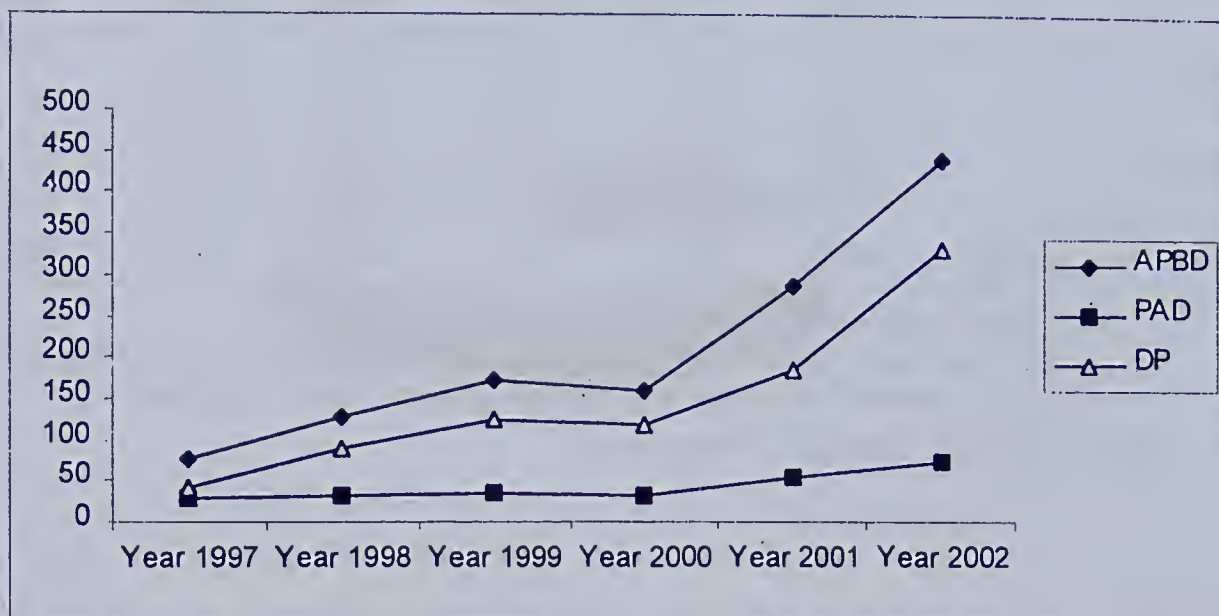
Implikasinya adalah bahwa pemda harus menaikkan anggarannya. Kalau kita bandingkan, akan nampak sekali peningkatan anggaran Kabupaten Sidoarjo. Pada tahun 1997, total APBD Kabupaten Sidoarjo hanya sebesar Rp. 77,1 milyar, tetapi pada tahun 2001 APBD mereka telah meningkat sangat tajam menjadi Rp. 287,2 milyar dan melonjak lagi dengan sangat tinggi pada tahun 2002 menjadi Rp. 438,8 milyar (lihat Tabel 1).

Untuk menopang anggaran sebesar itu, sumber utama pembiayaan berasal dari dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan sisanya berasal dari pendapatan asli daerah (PAD). Dana perimbangan yang di-

<sup>11</sup>Lihat "Badan Kepegawaian Daerah Sidoarjo: Urusi 13 Ribu Pegawai", *Visi*, Februari 2002: 15.

Grafik 3

**PERBANDINGAN ANTARA PAD, DANA PERIMBANGAN, DAN APBD (1997-2002)**  
(dalam Rp. milyar)



Sumber: Diolah dari APBD Kabupaten Sidoarjo, berbagai tahun.

berikan oleh pemerintah pusat mencapai Rp. 332,8 milyar pada tahun 2002 dan Sidoarjo adalah penerima dana perimbangan terbesar nomor 7 dari 38 kabupaten dan kota di Jawa Timur.

### Tingkat Ketergantungan Daerah

Ironisnya, kalau berbicara otonomi yang mengasumsikan semakin berkurangnya ketergantungan kepada pemerintah pusat, yang terjadi dengan Sidoarjo adalah sebaliknya. Proporsi PAD terhadap total anggaran semakin mengecil, sebaliknya proporsi dana bantuan (dulu SDO dan sekarang dana perimbangan) dari pemerintah pusat semakin besar. Grafik 3 menunjukkan bahwa mulai tahun 2001 ketika otonomi secara efektif dilaksanakan, pe-

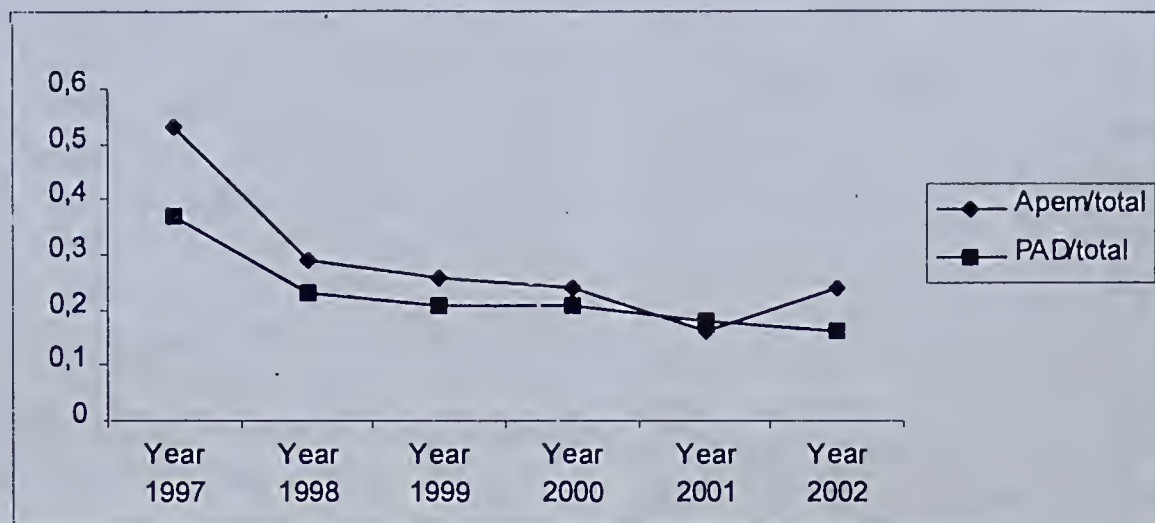
ningkatan antara APBD dan dana perimbangan semakin besar, sementara peningkatan PAD tidak begitu nampak.

Akan tetapi kalau kita lihat struktur APBD, tampak jelas sekali bahwa sebagian besar anggaran diserap untuk kegiatan-kegiatan rutin. Dari tahun 1997 sampai 2001, proporsi anggaran pembangunan terhadap total APBD semakin mengecil, yakni dari 54 persen pada tahun 1997 menjadi hanya 16 persen pada tahun 2001. Kalau saja rencana APBD 2002 tidak dipersoalkan oleh DPRD Sidoarjo,<sup>12</sup> maka proporsi anggaran pembangunan tidak akan naik menjadi 24 persen, melainkan malah menurun menjadi hanya 13 persen (lihat Grafik 4).

<sup>12</sup>Hasil wawancara dengan beberapa pejabat dan anggota DPRD Sidoarjo.

Grafik 4

## PROPORSI ANGGARAN PEMBANGUNAN DAN PAD TERHADAP TOTAL APBD (1997-2002)



Sumber: Diolah dari APBD Kabupaten Sidoarjo, berbagai tahun.

Di samping tingkat ketergantungan yang sangat tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat, setelah otonomi justru terjadi penyedotan dana yang semakin besar oleh pemerintah provinsi dari wilayah Sidoarjo. Grafik 5 menunjukkan bahwa sejak tahun 2000, kontribusi PAD ke Sidoarjo lebih rendah dibandingkan dengan kontribusi ke provinsi. Bahkan mulai tahun 2001; perbedaan tersebut semakin besar di mana dana PAD yang dikumpulkan oleh Sidoarjo hanya Rp. 53,5 milyar, sedangkan dana yang diambil oleh provinsi sebesar Rp. 80,6 milyar. Tahun 2002 PAD Sidoarjo sebesar Rp. 72,9 milyar, sementara dana yang lari ke provinsi sebesar Rp. 91,7 milyar.<sup>13</sup> Belum lagi kalau berbicara

penyedotan dana dari Sidoarjo ke pemerintah pusat, untuk tahun 2000 nilainya sebesar Rp. 1,5 trilyun – Rp. 1,8 trilyun,<sup>14</sup> atau sebesar 50 kali lipat dari nilai PAD Sidoarjo pada tahun yang sama.

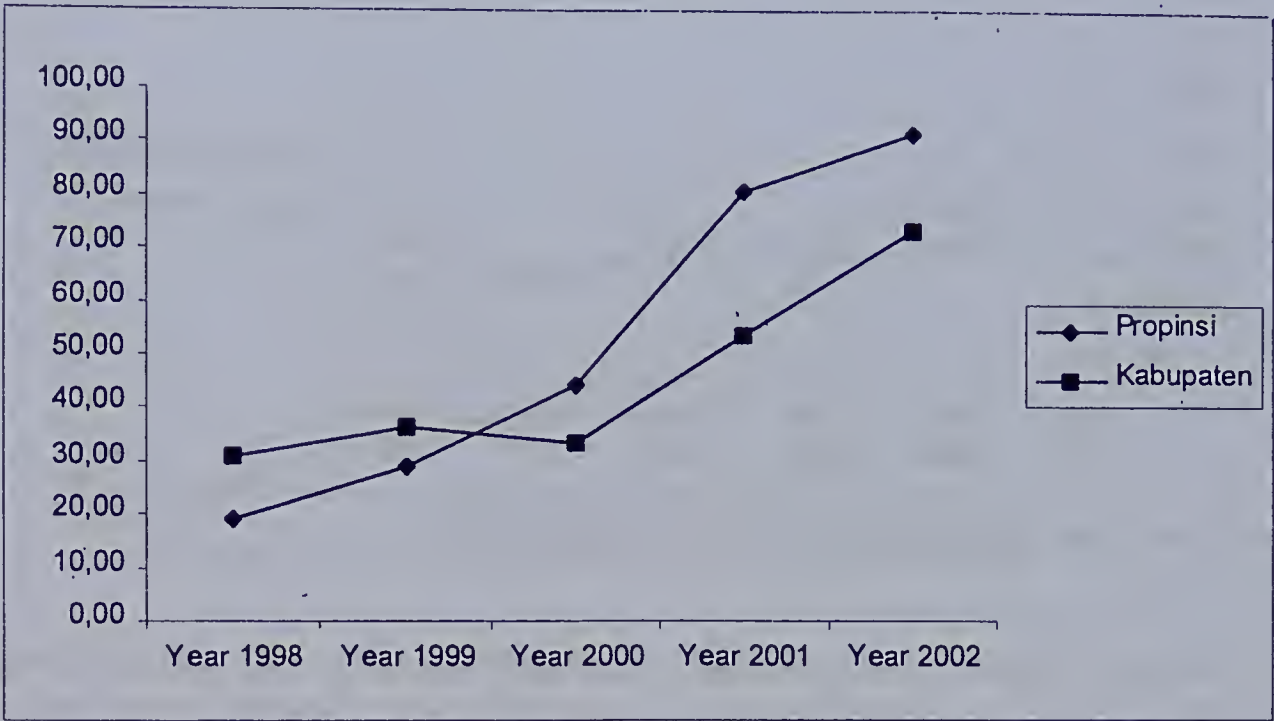
Dengan melihat kecenderungan-kecenderungan di atas, nampaknya bahwa hal ini akan berlangsung lama dan bukan merupakan sebuah transisi otonomi yang dalam waktu dekat akan berubah. Adalah menarik untuk mengutip apa yang ditulis oleh McLeod (2000: 5-40) mengenai otonomi daerah sekarang sebagai sebuah pertanyaan: *"real or imaginary autonomy?"*.

<sup>13</sup>Terdiri atas Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), belum termasuk pendapatan dari dinas.

<sup>14</sup> Terutama PPn dan PPh Badan, *Surabaya Post*, 23 Juli 2000. Informasi tentang jumlah pajak untuk tahun 2001 dan 2002 sulit diperoleh dari Kantor Pelayanan Pajak Wilayah Sidoarjo.

Grafik 5

**PERBANDINGAN PAD DAN PAJAK YANG DIAMBIL PROVINSI DARI SIDOARJO (1998-2002)**  
(dalam Rp. milyar)



Catatan: Penerimaan pajak tahun 2002 oleh pemerintah provinsi dari daerah Sidoarjo baru didasarkan atas target yang biasanya nilainya lebih rendah daripada realisasi (rata-rata 105 persen).

Sumber: APBD Kabupaten Sidoarjo berbagai tahun dan wawancara dengan Kepala UPT Dispenda Provinsi Jawa Timur di Sidoarjo.

**Mempraktekkan Kewenangan Baru**

Walaupun seringkali ada kekhawatiran dari banyak pihak bahwa otonomi daerah hanya dimanfaatkan semata-mata oleh pemda untuk menaikkan pajak dan retribusi, pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa hal itu hanya sebagian saja dari upaya pemda. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa pajak dan retribusi adalah sumber yang paling instant untuk meningkatkan PAD, tetapi banyak upaya lain yang dilakukan oleh pemda secara positif. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Si-

doarjo adalah: (1) menarik investor; (2) meningkatkan pendapatan dari sektor pajak dan retribusi daerah; (3) memperoleh pembagian yang lebih besar dari bagi hasil dengan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi; (4) memperoleh pembagian yang lebih besar lagi dari kerja sama dengan pihak luar; (5) mengembangkan badan usaha milik daerah.

**Menarik Investor**

Sebagai daerah industri yang sangat dekat dengan fasilitas pelabuhan laut dan udara, Sidoarjo sangat ber-

kepentingan untuk tetap mengandalkan hidupnya dari sektor ini. Industri manufaktur memberikan kontribusi PDRB tertinggi, yakni sebesar 54,32 persen, sementara dari sektor pertanian kontribusi PDRB hanya sebesar 6,33 persen (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, 2000). Sebagai daerah industri, Sidoarjo telah dibanjiri investor berupa persetujuan investasi sebanyak 108 proyek dari investor asing dan sebanyak 258 proyek dari investor dalam negeri sejak 1967 sampai Maret 2002 (Badan Penanaman Modal Jawa Timur, 2002).

Pada bulan Mei 2001, Sidoarjo membentuk Dinas Perijinan dan Penanaman Modal Daerah yang menggabungkan 13 perijinan dalam satu atap. Menurut keterangan dari beberapa pejabat di Sidoarjo, Dinas seperti ini adalah satu-satunya di Indonesia. Di beberapa daerah, fungsi perijinan dipisahkan dari fungsi penanaman modal.<sup>15</sup> Di beberapa daerah yang lain, pengelolaan perijinan hanya berada di salah satu bagian atau seksi, dan paling tinggi hanya berbentuk Kantor dengan kewenangan yang terbatas.

Dalam kasus Sidoarjo, kewenangan perijinan yang tadinya terpencar-pencar dalam berbagai dinas seperti Surat Ijin Usaha Perdagangan (di bawah Dinas Perdagangan), Ijin Mendirikan Bangunan (di bawah Dinas Cipta Karya), Ijin Gangguan/HO (di bawah Satpol Pamong Praja), semua diurus dalam satu Dinas. Petugas-petugas yang memiliki kom-

petensi untuk mengurus perijinan diambil untuk mengelola perijinan di Dinas Perijinan dan Penanaman Modal Daerah.

Bersamaan dengan kemudahan proses perijinan satu atap, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memberikan kemudahan akses informasi melalui internet yang mulai diluncurkan pada bulan Mei 2002. Di samping itu Pemda Sidoarjo juga memberikan keringanan bea perijinan sebesar 50 persen bagi yang melakukan investasi di Proyek Segitiga Pembangunan Siborian (Sidoarjo, Jabon, Krian).

### ***Meningkatkan Pendapatan dari Sektor Pajak dan Retribusi Daerah***

Di negara-negara yang melaksanakan program desentralisasi, masalah fiskal merupakan hal yang sangat penting. Banyak negara yang melakukan desentralisasi tetapi tidak menyerahkan urusan fiskal kepada daerah. Di Bangladesh, misalnya, walaupun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menggali sumber-sumber lokal, tetapi hasilnya sangat kecil sehingga mereka tetap tergantung secara finansial kepada pusat. Dalam praktek mereka, kemampuan pemerintah daerah untuk menggali sumber daya lokalnya hanya mampu 5 persen dari kebutuhan anggaran di daerah. Selebihnya sebesar 95 persen berasal dari pemerintah pusat (Hulme and Siddiquee, 1999: 28).

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah pengumpul PAD tertinggi kedua di Jawa Timur setelah Kota Surabaya.

<sup>15</sup>Di Malang terdapat Dinas Perijinan tetapi tidak mencakup penanaman modal.

Untuk tahun 2002, PAD yang diperolehnya mencapai Rp. 72,9 milyar, sedangkan Kota Surabaya mencapai di atas Rp. 208,9 milyar. Kebanyakan Kabupaten di Jawa Timur hanya memiliki PAD kurang dari Rp. 25 milyar setahun.

Untuk meningkatkan pendapatan dari sektor pajak dan retribusi daerah, mereka melakukan berbagai upaya:

*Pertama*, mengenalkan jenis pajak dan retribusi daerah baru yang tidak melanggar aturan yang berlaku. Pajak baru yang dikenakan adalah pajak parkir terhadap mal atau pertokoan yang menyediakan tempat parkir tetapi menarik bayaran dari pengunjung. Sedangkan retribusi baru yang sudah dikenalkan meliputi: inspeksi alat pemadam kebakaran, pelayanan kesehatan, ijin kegiatan usaha, ijin mendirikan bangunan, pelayanan ketenagakerjaan, inspeksi alat pengangkat barang (*forklifts*), inspeksi bahan dari dan hasil daging, inspeksi kualitas produk perikanan, pemasangan tanda-tanda "dilarang merokok" dan "dilarang masuk", pemasangan sprinkler, pemasangan alarm (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, 2002).

*Kedua*, melakukan intensifikasi penarikan pajak dan retribusi daerah. Dalam hal ini, baik eksekutif maupun legislatif bersama-sama melakukan pendataan ulang mengenai potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Sidoarjo. Dari kalangan legislatif, mereka secara rutin melakukan kunjungan ke perusahaan-perusahaan untuk melakukan klarifikasi mengenai perijinan yang dimi-

liki.<sup>16</sup> Sebagian dari kegiatan pendataan dan penarikan pajak dan retribusi daerah diserahkan kepada pihak ketiga agar lebih efisien dan efektif.<sup>17</sup>

*Ketiga*, "menyesuaikan" tarif pajak dan retribusi daerah. Setiap perda yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah selalu diawali dengan "menyesuaikan", yang berarti bisa semata-mata "kenaikan tarif" atau "cara-cara perhitungan dan penggolongan". Contoh dari kenaikan tarif adalah perpanjangan ijin gangguan (HO) yang dulunya hanya Rp. 110.000,- per ijin berapapun luas dari kegiatan usaha, sekarang biayanya mencapai sepertiga dari biaya ijin HO baru. Dengan demikian sebuah perusahaan harus membayar puluhan bahkan ratusan juta rupiah hanya untuk perpanjangan, karena sebuah perusahaan bisa memiliki ijin HO lebih dari sepuluh buah. Belum lagi, peraturan pemerintah yang mengatur tentang perpanjangan setiap lima tahun, oleh Pemerintah Sidoarjo melalui Perda No. 26/2001 diperpendek menjadi hanya tiga tahun.

---

<sup>16</sup>Dari risalah DPRD Sidoarjo ditemukan catatan mengenai perusahaan yang sudah habis ijinnya dan belum mendaftarkan ulang ke pemda yang menyangkut SIUP, Tanda Daftar Perusahaan, Ijin HO, UPL/UKL, dan lain-lain. Selain merupakan pelanggaran legalitas, ketidaklengkapan ini juga menghambat perolehan PAD.

<sup>17</sup>Pajak reklame, retribusi air bawah tanah (ABT) dan air permukaan (AP), retribusi parkir.

### ***Memperoleh Pembagian yang Lebih Besar dari Bagi Hasil dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi***

Kabupaten Sidoarjo memiliki potensi yang sangat besar dilihat dari sumber daya yang bisa diperoleh dari pajak dan retribusi daerah. Akan tetapi, apa yang bisa diperoleh oleh Pemerintah Daerah Sidoarjo sendiri sangatlah kecil dibandingkan dengan kontribusi yang diberikan ke pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Seperti kita diskusikan sebelumnya bahwa PAD Sidoarjo hanyalah sebesar Rp. 53,5 milyar (2001). Apa yang telah diperoleh Pemda Sidoarjo saat ini baru PPh perorangan yang nilainya 12 persen sebagai bagi hasil. Sementara itu PPh badan masuk Pemda Kota Surabaya dan pemerintah pusat (karena kebanyakan perusahaan di Sidoarjo kantor pusatnya berada di Surabaya dan Jakarta) sedangkan PPn semuanya masuk pemerintah pusat. Oleh karena itu, seorang anggota Komisi B DPRD Sidoarjo mendesak Pemda Sidoarjo untuk segera mengadakan negosiasi bagi hasil. Kalau saja Pemda Sidoarjo bisa mendapatkan 20 persennya saja, diperkirakan akan ada dana mengalir ke Sidoarjo sebesar Rp. 300 milyar. Pihak Komisi B juga mendesak untuk melakukan negosiasi bagi hasil pajak yang berkaitan dengan PKB dan BBNKB dengan pemerintah provinsi (*Surabaya Post*, 23 Juli 2000).

Di samping itu, Pemerintah Daerah Sidoarjo melalui Dinas Tenaga Kerja sedang merumuskan tuntutan bagi ha-

sil atas penerimaan bukan pajak terhadap penggunaan tenaga kerja asing. Sekarang ini, setiap perusahaan yang menggunakan tenaga kerja asing harus membayar sebesar US\$100 per bulan per orang. Kalau di Sidoarjo sekarang ini terdapat lebih dari 400 orang tenaga kerja asing, setidaknya pemasukan tersebut mencapai di atas US\$400.000 per tahun (Rp. 4 milyar). Kalau kalkulasi 25 persen yang rencananya akan diminta oleh Sidoarjo, maka tambahan dana ke Pemda akan mengalir sebanyak Rp. 1 milyar setahun.<sup>18</sup>

### ***Memperoleh Pembagian yang Lebih Besar Lagi dari Kerja Sama dengan Pihak Luar***

Sebelum otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah melakukan kerja sama dengan Pemerintah Kota Surabaya. Pada tahun 1982, Pemerintah Kota Surabaya membangun terminal bis di Bungurasih. Tanah tersebut berada di wilayah Sidoarjo, akan tetapi pengelolaannya berada di tangan Pemda Kota Surabaya. Sayangnya, Pemda Sidoarjo tidak memiliki informasi mengenai pendapatan yang diperoleh baik itu harian maupun bulanan. Padahal, dalam perjanjian waktu itu ada klausul yang menyatakan harus ada transparansi dan keterbukaan dalam pengelolaan pendapatan terminal tersebut. Seluruh staf yang dipekerjakan di terminal tersebut berasal dari Pemda Surabaya. Ketika Pemda Sidoarjo menempatkan beberapa stafnya selama tiga bulan di

---

<sup>18</sup> Hasil wawancara dengan pejabat di Dinas Tenaga Kerja Sidoarjo.

sana, ada kecurigaan yang ditunjukkan terhadap para staf baru tersebut. Apa yang diketahui oleh Pemda Sidoarjo hanyalah mereka memperoleh pembagian sebesar 30 persen dari pendapatan. Akan tetapi 30 persen dari nilai total berapa, merupakan pertanyaan yang membuat Komisi A Pemda Sidoarjo memberikan rekomendasi kepada Pemda Sidoarjo agar segera membuat tim khusus untuk mengkaji masalah tersebut. Selain itu, Komisi A juga mengusulkan untuk mengubah sistem perjanjian menjadi model BOT (*build, operate and transfer*) (Bangsa, 11 Agustus 2000; Suara Indonesia, 11 Agustus 2000).

### **Mengembangkan Badan Usaha Milik Daerah**

Suatu upaya positif yang telah dilakukan oleh Pemda Sidoarjo adalah mengembangkan badan usaha yang telah mereka miliki. Sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memiliki badan usaha milik daerah: PDAM Delta Tirta, Percetakan Delta Grafika, Rumah Sakit Umum Daerah Sidoarjo, dan Badan Perkreditan Rakyat Delta Artha.<sup>19</sup>

Salah satu contoh adalah perbaikan manajemen PDAM Delta Tirta. Suatu terobosan baru yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah proses rekrutmen pimpinan PDAM Delta Tirta yang dilakukan secara terbuka

baik dari sektor swasta maupun pegawai pemerintah.<sup>20</sup> Pada rekrutmen kepemimpinan baru, terjaring sebanyak 23 calon, dan 7 di antara calon tersebut berasal dari lingkungan swasta. Mekanisme *fit and proper test* dilakukan untuk menjaring calon-calon terbaik untuk mengelola perusahaan air minum yang sangat vital untuk daerah Sidoarjo tersebut.

Menurut beberapa orang responden<sup>21</sup> yang penulis wawancarai, kepemimpinan Delta Tirta sebelum otonomi daerah dilakukan dengan cara penunjukan langsung oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan meminta personil dari Kodam Jawa Timur. Dan yang terjadi pada kepemimpinan Delta Tirta sebelum ini adalah cara-cara otoritarian yang tidak sejalan dengan pemikiran manajemen bisnis. Lebih dari itu, karena terjadi penyimpangan manajemen yang sangat merusak manajemen Delta Tirta, terjadi mosi tidak percaya yang dilakukan oleh para karyawan terhadap pihak manajemen. Pada akhirnya, direktur utama perusahaan tersebut "dinonaktifkan" oleh Bupati Sidoarjo.

Dengan kepemimpinan yang baru dan restrukturisasi struktur pembiayaan perusahaan, Pemerintah Daerah Sidoarjo berharap PDAM Delta Tirta akan meraup keuntungan yang lebih tinggi. Kalau pa-

<sup>19</sup>BPR Delta Arta ini didirikan tahun 2001 awalnya untuk melayani kegiatan simpan-pinjam karyawan Pemda Sidoarjo, tetapi sekarang diperluas untuk kepentingan nasabah di luar karyawan Pemda. Kontribusi BPR ini terhadap PAD Sidoarjo telah mencapai Rp. 925 juta setahun.

<sup>20</sup>Proses *fit and proper test* dilakukan dengan pihak Kartika Manajemen Konsultan. Salah satu direktur PDAM akhirnya terpilih dari kalangan swasta.

<sup>21</sup>Ada tiga orang yang penulis wawancarai dari PDAM Delta Tirta, tetapi ketiganya tidak mau disebutkan namanya.

da tahun 2001 PDAM hanya menyumbang sebesar Rp. 600 juta, diharapkan pada tahun 2002 terjadi peningkatan kontribusi untuk PAD Sidoarjo sebesar Rp. 900 juta.

## CATATAN PENUTUP

Melihat perkembangan dari dekat pelaksanaan otonomi daerah, ironis sekali rasanya bahwa di sana-sini muncul berbagai paradoks. *Pertama*, pemberian otonomi kepada kabupaten dan kota secara besar-besaran ternyata tidak diikuti dengan kemampuan dan kemandirian daerah untuk membiayai kegiatannya. Sebaliknya, ketergantungan kepada pusat setelah pelaksanaan otonomi daerah nampak semakin tinggi terlihat dari perbandingan antara PAD terhadap APBD maupun dana perimbangan yang diberikan oleh pusat. *Kedua*, setelah pelaksanaan otonomi juga menunjukkan kecenderungan semakin besarnya proporsi anggaran yang digunakan untuk kepentingan birokrasi, sebaliknya semakin sedikitnya proporsi yang akan dinikmati oleh masyarakat. Pertanyaannya kemudian adalah untuk siapakah otonomi daerah itu diberikan: pemerintah daerah ataukah masyarakat daerah?

*Ketiga*, pemerintah pusat hanya melihat aspek negatif pelaksanaan otonomi dari segi penggunaan kewenangan untuk peningkatan pajak dan retribusi daerah sebagai alasan untuk melakukan revisi terhadap UU yang baru berjalan satu setengah tahun lebih. Di sisi lain, banyak aspek positif yang

sudah dilakukan oleh daerah dalam rangka meniti kemandirian mereka melalui berbagai upaya seperti negosiasi bagi hasil secara transparan kepada pemerintah pusat, provinsi atau kabupaten/kota lainnya serta perbaikan internal manajemen badan usaha milik daerah. Berkaitan dengan negosiasi bagi hasil baik dengan pemerintah pusat ataupun pemerintah provinsi adalah wajar, karena banyak perusahaan yang berada di wilayah Sidoarjo tetapi kontribusi ke Sidoarjo sendiri sangat kecil. Baik eksekutif maupun legislatif Kabupaten Sidoarjo menganggap kalau hal ini dibiarkan Sidoarjo hanya akan menuai getahnya saja berupa pencemaran lingkungan dan demo-demo buruh perusahaan.

Oleh karena itu, dengan melihat kecenderungan-kecenderungan adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat serta upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah, pemerintah pusat seharusnya menemukan sebuah cara untuk memecahkan persoalan yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah ini. Pemerintah perlu mengatur kembali relasi masalah keuangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah daerah dalam mengeksploitasi sumber daya lokal yang justru dapat membebani dan merugikan masyarakat.

## KEPUSTAKAAN

Alderfer, HF. 1964. *Local Government in Developing Countries* (London: McGraw-Hill).

- Badan Penanaman Modal Jawa Timur, 2002.
- Chandler, JA. 1988. *Public Policy Making for Local Government* (Beckenham: Croom Helm).
- Ferrazzi, G. 2000. "Using the "F" Word: Federalism in Indonesia's Decentralisation Discourse", *Publius: The Journal of Federalism*, 30: 2 (Spring).
- Gerritsen, R. and S. Situmorang. 1999. "Beyond Integration? The Need to Decentralise Central-Regional/Local relations in Indonesia", dalam Mark Turner, *Central-Local Relations in Asia-Pacific Convergence or Divergence?*
- Hulme, D. and NA. Siddiquee. 1999. "Decentralisation in Bangladesh: Promises, Performances and Politics", dalam M. Turner, *Central-Local Relations in Asia-Pacific Convergence or Divergence?* (New York: St. Martin's Press).
- Jones, G. and J. Stewart. 1983. *The Case for Local Government* (London: Allen & Unwin).
- Liang Gie, The. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I, II dan III. (Yogyakarta: Liberty).
- McLeod, RH. 2000. "Survey of Recent Development", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36 (2).
- McNeill, J. 1997. "Local Government in the Australian Federal System", dalam B. Dollery and N. Marshall, *Australian Local Government Reform and Renewal*.
- Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. 2000. *Sidoarjo Dalam Angka*.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Himpunan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.
- Rhodes, R. 1981. *Control and Power in Central-Local Government Relations* (Aldershot: Gower).
- Rondinelli, DA. and JR. Nellis. 1986. "Assessing decentralisation policies in developing countries: a case for cautious optimism", *Development Policy Review*, 4.
- Self, P. 1997. "The Future of Australian Local Government", dalam B. Dollery and N. Marshall, *Australian Local Government Reform and Renewal*.
- Sujanto. 1984. *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab* (Jakarta: Ghalia Indonesia).
- Wilson, D. and C. Game. 1994. *Local Government in the United Kingdom* (London: The Macmillan Press).

# Pengadilan Kejahatan terhadap Kemanusiaan\*

A. Irmanputra Sidin

*Kejahatan terhadap kemanusiaan (crimes against humanity) adalah delik baru dalam sejarah penegakan hukum di Indonesia. Delik ini tergolong jus cogens, yaitu hukum yang mengikat secara universal dan mempunyai hierarki tertinggi. Delik ini ternormatiskan pertama kali dalam Piagam Nuremberg 1946 yang bermetamorfosis hingga Statuta Roma 1998 dan terinjeksi dalam UUPHAM. Guna mengantisipasi fenomena impunitas maka diperkenalkan tanggung jawab pidana penegak hukum (law enforcer responsibility) atas potret "dagelan keadilan" dari penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat yang dapat berujung kepada pihak legislatif dan eksekutif. Pemberlakuan surut UUPHAM hanyalah bersifat "semantik normatif". Pemberlakuan surut tersebut tetap dalam bingkai asas legalitas ketika pijakan awal normatifnya terletak pada Piagam Nuremberg 1946.*

## PENDAHULUAN

**S**ALAH satu dasar teologis delik pelanggaran HAM berat sebagai delik internasional dapat kita temui dalam Al Qur'an Surah Al Maaidah ayat 32 *"barang siapa yang membunuh seorang manusia, bukan karena orang itu (membunuh) orang lain atau bukan karena membuat kerusakan di muka bumi, maka seolah-olah dia telah membunuh manusia seluruhnya, dan barang siapa yang memelihara kehidupan seorang manusia maka seolah-olah dia telah memelihara kehidupan manusia seluruhnya"*. Senada dengan ayat ini The Judeo-

Christian Tradition menyebutkan *"He who destroys one soul is considered as if he had destroyed a world, and he who saves one soul as if he had save a world"*.

Penegakan HAM dalam tradisi modern global saat ini tidak lagi menjadikan kedaulatan negara menjadi penghalang tebal yang tak tertembus. HAM telah menjadi isu generik bumi ketika perlindungannya bukan lagi semata tanggung jawab negara. HAM membuat umat manusia menjadi satu dalam payung yang bernama "kemanusiaan". Meminjam semboyan kisah klasik *The Three Musketeers*, HAM berada dalam dimensi *all for one, one for all*. Tidak ada satu elemen pun di muka bumi yang dapat mengganggu eksistensi kemanusiaan seseorang.

---

\*Tulisan ini adalah bagian kecil dari konstruksi berpikir penelitian Disertasi penulis "Pengadilan Kejahatan terhadap Kemanusiaan 1999 Timor Timur" Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.

Mau atau tidak mau Indonesia sebagai negara *zoon politicon* harus responsif dan respek terhadap penegakan HAM. Indonesia tidak bisa hidup dengan menutup diri dan membuat imunitas negara untuk tidak menegakkan dan memajukan HAM secara serius. Penegakan HAM terus terpacu agar suatu negara menjadi terhormat sehingga punya posisi tawar yang kuat dalam kancah global.

Berbagai kasus pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*) di Indonesia yang telah memusnahkan ribuan bahkan jutaan manusia hingga kini belum tuntas. Kasus yang terindikasi sejak G30S PKI tahun 1965 hingga konflik sipil era reformasi seperti di Poso dan Ambon semuanya mengindikasikan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).<sup>1</sup>

Negara melalui perangkat hukum UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM-UUPHAM (seharusnya "Peradilan HAM")<sup>2</sup> telah mengadopsi delik kejahatan terhadap kemanusiaan (KTK). Delik ini relatif masih sangat baru, Indonesia tidak punya pengalaman sama sekali dalam mengurai delik KTK sebagai fokus utama pengadilan HAM yang sedang atau akan digelar.

Masih sangat sulit ditemukan bahasan pemikir domestik dari anatomi delik KTK beserta fenomena hukum yang hidup di dalamnya. Berbagai opini juga muncul yang sempat menimbulkan kontroversi terutama mengenai perdebatan bisakah delik ini diberlakukan surut atas kasus yang waktu kejadiannya (*tempus delicti*) sebelum diundangkannya UUPHAM tersebut.

Tulisan ini akan mengurai anatomi delik KTK, dan juga akan memperkenalkan sebuah tanggung jawab pidana yang baru guna delik pelanggaran HAM berat yang belum dikenal dalam lingkup domestik maupun internasional. Tulisan ini pun akan diakhiri dengan uraian logika asas legalitas dari "pemberlakuan surut UUPHAM" yang mengatur tentang delik pelanggaran HAM berat seperti KTK.

## KEJAHATAN TERHADAP KEMANUSIAAN

UUPHAM mengatur jenis pelanggaran HAM berat yang menjadi kompetensi pengadilan HAM, yaitu genosida<sup>3</sup> dan KTK. Delik KTK inilah yang menjadi sangkaan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang selama ini telah berlangsung di Indonesia. Delik KTK merupakan delik baru dalam sejarah hukum pidana Indonesia, sehingga

<sup>1</sup>Baca lebih lanjut uraian dalam Sidin (2002a).

<sup>2</sup>Perlu dipahami, kata "pengadilan" dan "peradilan" berbeda secara elementer. Pengadilan bermakna institusi yang bergerak terbatas dalam ruang makna tahapan "mengadili", yaitu institusi di mana hakim menerima, memeriksa, dan memutus suatu perkara. Kata "peradilan" bermakna lebih luas, yaitu sebuah proses hukum yang terintegrasi dari tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, mengadili, dan eksekusi (Sidin, 2002b).

<sup>3</sup>Istilah *genocide* diperkenalkan pertama kali oleh Raphael Lemkin pada konferensi internasional tahun 1933. Istilah ini berasal dari dua suku kata bahasa Yunani *genos* yang artinya ras atau suku kemudian bahasa Latin *cide* artinya pembunuhan. Hal ini mempunyai spirit yang sama dengan *ethnocide*: *ethnos* dan *cide*.

ga kejelasan delik ini masih simpang siur baik bagi kalangan akademisi maupun praktisi hukum.

KTK muncul pada tahun 1915 melalui deklarasi oleh pemerintah Prancis, Inggris dan Rusia yang melaporkan terjadinya pembunuhan massal (*massacre*) orang-orang Armenia dan penduduk yang tinggal di Turki. Setelah Perang Dunia I, tahun 1919, sekutu yang berkaitan dengan *Treaty of Versailles*, membentuk komisi untuk menyelidiki kejahatan perang (*war crimes*) Jerman yang didasarkan pada *Hague Convention 1907*.

Komisi ini juga menemukan bahwa Turki telah melakukan kejahatan terhadap hukum kemanusiaan (*crimes against the laws of humanity*) yaitu melakukan pembunuhan massal terhadap orang-orang Armenia. Amerika Serikat (AS) dan Jepang kemudian adalah negara yang paling menentang *crimes against the law of humanity*, yang dianggap merupakan pelanggaran moral dan bukan hukum positif. Tahun 1945 AS dan sekutu membuat sebuah persetujuan *Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis and Charter of the International Military Tribunal* yang berkedudukan di Nuremberg. Untuk pertama kalinya, delik KTK diakui dalam hukum positif internasional dalam Piagam Nuremberg 1946.

Dalam Piagam Nuremberg,<sup>4</sup> KTK ditentukan sebagai kejahatan yang *tempus*

<sup>4</sup>Dalam Artikel 6 (c) Piagam Nuremberg disebutkan bahwa *crimes against humanity: namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any*

*delicti*-nya pada sebelum atau masa perang yang menitikberatkan pada konflik yang berkarakter internasional. Delik KTK ditempatkan secara linear dengan kejahatan perang belum berdiri sendiri yang dapat terjadi pada masa damai. Pada *Statuta International Tribunal for the Former Yugoslavia 1993* (ICTY)<sup>5</sup> delik KTK disebutkan terjadi pada masa konflik bersenjata yang tidak lagi khusus berkarakter internasional namun juga berkarakter domestik.

Hukum positif yang mengatur KTK tidak lagi terbatas pada masa konflik bersenjata yang juga ditemukan dalam *Statuta International Tribunal for Rwanda 1995* (ICTR).<sup>6</sup> Majelis Banding Kasus Tadic ICTY juga menentukan bahwa KTK tidak lagi hanya terbatas pada masa konflik bersenjata namun juga pada masa damai. Statuta ICTR juga tidak

---

*civilian population, before or during the war, or persecutions on political, racial, or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of domestic law of the country where perpetrated.*

<sup>5</sup>Artikel 5 Statuta ICTY menyebutkan bahwa *crimes against humanity yaitu the following crimes when committed in armed conflict, whether international or internal in character, and directed against any civilian population: murder; extermination; enslavement; deportation; imprisonment; torture; rape; persecutions on political, racial and religious grounds; other inhumane acts.*

<sup>6</sup>Artikel 3 ICTR menyebutkan KTK sebagai *crimes when committed as part of widespread or systematic attack against any civilian population on national, politic, ethnic, ethnic or religious ground: murder, extermination, enslavement, deportation, imprisonment, torture, rape, prosecution on political, racial and religious ground and other inhuman act.*

mempersyaratkan delik KTK itu bersifat lintas negara atau berkarakter internasional namun dalam lingkup domestik pun tersedia ruang bagi terjadinya KTK.

Puncak penegasan hukum positif internasional mengenai KTK pada Statuta Roma (*Rome Statute of the International Criminal Court 1998*) yang tidak terbatas pada masa perang namun juga pada masa damai.<sup>7</sup> Delik KTK ini tidak hanya terbatas pada aktor negara tetapi juga aktor non-negara seperti organisasi sipil. Delik KTK tidak harus secara vertikal namun juga dapat terjadi secara horizontal yang dilakukan oleh organisasi tertentu non-negara. Hal ini sudah ditemukan ketentuan normatifnya pada Piagam Nuremberg 1946.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Artikel 7 Statuta Roma menyebutkan "*crime against humanity*" means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: Murder; Extermination; Enslavement; Deportation or forcible transfer of population; Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law; Torture; Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity; Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court; Enforced disappearance of persons; The crime of apartheid; Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

<sup>8</sup>Artikel 6 Piagam Nuremberg menyebutkan "*The Tribunal established by the Agreement*

Statuta Roma menegaskan bahwa KTK merupakan rangkaian perbuatan hasil dari kebijakan penguasa atau organisasi.<sup>9</sup>

Statuta Roma kemudian diadopsi oleh UUPHAM, yang menyebutkan bahwa "KTK adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan langsung terhadap penduduk dan merupakan kelanjutan dari kebijakan penguasa atau kebijakan yang berhubungan dengan organisasi".

Ada beberapa unsur delik KTK ini, yaitu:

1. perbuatan;
2. serangan yang bersifat meluas atau sistematis;<sup>10</sup>

---

referred to in Article 1 hereof for the trial and punishment of the major war criminals of the European Axis countries shall have the power to try and punish persons who, acting in the interests of the European Axis countries, whether as "individuals or as members of organizations", committed any of the following crimes. Kemudian artikel 9 menyebutkan "At the trial of any individual member of "any group or organization" the Tribunal may declare." Dan artikel 10 menyebutkan "In cases where "a group or organization" is declared criminal by the Tribunal.

<sup>9</sup>Hal ini dapat dijumpai pada artikel 7 ayat (2a) Statuta Roma yang menyatakan bahwa "*Attack directed against any civilian population*" means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a **state or organizational policy to commit such attack**".

<sup>10</sup>Sautenet (2000) menyatakan bahwa "*The concept of 'widespread' may be defined as massive, frequent, large scale action, carried out collectively with considerable seriousness and directed against a multiplicity of victims. The concept of 'systematic' may be defined as thoroughly or*

3. pengetahuan akan serangan;
4. tujuan langsung terhadap penduduk sipil; dan
5. korban penduduk sipil.

Unsur berupa “perbuatan” adalah adanya perbuatan seperti pembunuhan dan/atau penganiayaan, pemerkosaan, penghilangan secara paksa dan seterusnya dan perbuatan ini merupakan bagian dari serangan meluas atau sistematis. Unsur sistematis atau meluas muncul setelah delik KTK tidak lagi dibatasi dengan *tempus delicti* pada sebelum atau masa perang atau konflik bersenjata atau berhubungan dengan kejahatan perang.

Perkembangan kejahatan negara yang sering menindas penduduknya sendiri yang dialami pada masa rezim *despot* sering dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan. KTK dapat terjadi dalam ruang internal negara pada masa damai dengan mempersyaratkan unsur sistematis atau meluas. Jadi persoalan KTK tidak lagi terbatas lintas negara tetapi lingkup domestik pun dapat terjadi KTK yang biasanya dipicu perbedaan paham dan/atau motif politik yang dilakukan oleh penguasa rezim atau suatu organisasi.

Unsur “sistematis” diartikan bahwa serangan tersebut mengandung mekanisme tujuan, kontrol yang terpola atau terorganisir ditujukan langsung kepada penduduk sipil. Hal ini dapat ditelusuri pada dokumen-dokumen baik resmi atau tidak resmi suatu organisasi atau

---

*ganised and following a regular pattern on the basis of a common policy involving substantial public or private resources.”*

penguasa, rapat-rapat yang diadakan sebelum serangan atau bahkan perintah melalui kode-kode akses komputer.

Unsur serangan yang “meluas” berarti bahwa serangan tersebut biasanya bersifat berkelanjutan menimbulkan efek meluas atau berskala besar terhadap timbulnya korban. “Meluas” yang dimaksudkan adalah korban yang timbul lebih dari satu orang, walaupun tidak dalam waktu yang bersamaan, karena biasanya mengandung perbuatan yang bersifat berkelanjutan. Namun “meluas” juga dapat diartikan bahwa sekali serangan apabila menimbulkan korban berjumlah besar juga dapat diartikan “meluas”.

Yang perlu dicermati adalah bahwa unsur serangan “meluas” atau “sistematis” pada delik ini bukanlah unsur kumulatif yang imperatif keduanya harus terpenuhi. Kedua unsur ini merupakan unsur fakultatif, artinya satu unsur saja terbukti maka sudah dapat memenuhi unsur delik KTK asalkan unsur delik lainnya kumulatif terpenuhi. Hal ini jelas dalam diktum Pasal 9 UUPHAM menggunakan kata “atau” dan tidak menyebutkan kata “dan” yaitu serangan meluas “atau” sistematis. Artikel 3 ICTR dan Artikel 7 (1) Statuta Roma juga menyebutkan hal yang sama dengan penyebutan kata “or” bukan “and” yaitu *widespread “or” systematic attack*.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>The question of whether the test should be disjunctive (“widespread or systematic”) or conjunctive (“widespread and systematic”) has been discussed at the Rome Conference. However according to the Trial Chamber in Tadic, it is doubtful that such a controversy was relevant. It states that in addition to the Report of the

Apabila unsur "sistematis" sudah terpenuhi meskipun satu korban maka sudah tidak dimutlakkan secara absolut terpenuhinya kualitas "meluas" dan begitu pula sebaliknya. Antara "sistematis" atau "meluas" mempunyai konsekuensi linear, sebab apabila kejahatan ini ter-sistematis maka memberikan efek meluas terhadap timbulnya korban walaupun tidak dalam waktu yang bersamaan. Efek "meluas" biasanya terhenti setelah kasus ini muncul ke permukaan saat dilakukan proses hukum ketika muncul korban pertama meskipun berjumlah hanya satu atau dua orang saja. Hal ini dapat dibedah dengan kasus meninggalnya Theys Hiyo Eluay dan hilangnya sopir pribadinya Aristoteles Masoka beberapa waktu lalu, yang ditengarai unsur militer terlibat di dalamnya.

Unsur "pengetahuan akan serangan" artinya bahwa pelaku mengetahui bahwa perbuatannya merupakan bagian dari serangan yang bersifat meluas atau sistematis dan ditujukan langsung terhadap penduduk sipil. Pengetahuan sifat serangan tidak mutlak harus me-

lekat pada pelaku langsung. Pengetahuan sifat serangan dari pelaku tidak langsung seperti pimpinan regu atau kelompok atau satuan sudah memenuhi syarat akan terpenuhinya unsur dari delik ini. Apabila terdapat pelaku yang terlibat dan tidak memenuhi kriteria "pengetahuan akan serangan" tentunya akan tunduk pada delik pidana biasa.

Unsur "tujuan langsung terhadap penduduk sipil" bahwa serangan ini memang ditujukan langsung terhadap penduduk sipil. Apabila ada serangan yang bertujuan untuk menyerang sarana fisik/markas atau sekumpulan militer, dan timbul korban penduduk sipil maka hal ini tidak masuk kategori ditujukan langsung terhadap penduduk sipil.

Namun apabila pelaku telah atau seharusnya mengetahui bahwa di sekitar sarana/markas atau sekumpulan militer tersebut terdapat banyak penduduk sipil, yang diketahuinya bahwa serangan bisa membahayakan nyawa penduduk sipil maka hal ini juga dikategorikan "ditujukan langsung terhadap penduduk sipil". Sebagai contoh misalnya pengungsi yang ditampung di markas militer dan diketahui atau seharusnya diketahui oleh penyerang maka serangan terhadap markas militer tersebut juga disebut "ditujukan langsung terhadap penduduk sipil".

Unsur "korban penduduk sipil" yaitu ditemukannya korban dari kalangan sipil dari perbuatan seperti pembunuhan, penganiayaan, penghilangan paksa, dan seterusnya. Asrama/pemukiman anggota militer yang merupakan tempat

---

Secretary-General numerous other sources support the conclusion that "widespreadness" and "systematicity" are alternatives, namely the Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of a Permanent International Criminal Court, which provides that crimes against humanity "usually involved a widespread or systematic attack against the civilian population rather than isolated offences", article 18 of the International Law Commission Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, which requires that the act be committed "in a systematic manner or on a large scale"[25] and explicitly states that these are two alternative requirements, etc. (Sautenet, 2000).

bermukim, sanak keluarganya yang dijadikan sasaran serangan dapat dikategorikan “ditujukan langsung terhadap penduduk sipil”. Serangan terhadap asrama/pemukiman militer yang menimbulkan korban maka korbannya disebut penduduk sipil sekalipun anggota militer itu sendiri.

Adapun tanggung jawab pidana KTK adalah pelaku perbuatan “langsung atau tidak langsung” yang mengetahui bahwa perbuatan itu bagian dari serangan meluas atau sistematis yang ditujukan langsung kepada penduduk sipil. Apabila pelaku langsung tidak mengetahui sifat perbuatan/serangan itu maka hanya dikenakan pidana<sup>12</sup> biasa namun tidak menghilangkan kualitas terpenuhinya delik KTK.

Tanggung jawab pidana berikutnya adalah unsur penguasa dan/atau unsur organisasi akibat kebijakannya sehingga menimbulkan KTK. Semua tanggung jawab pidana ini bersifat individu, bukan bersifat tanggung jawab institusi dan akan berpucuk pada tanggung jawab atasan termasuk di antaranya adalah kelalaian mengawasi bawahan atau bersikap masa bodoh terhadap perilaku bawahan sehingga timbul KTK.

## **TANGGUNG JAWAB PIDANA PENEGAK HUKUM**

Pola KTK biasanya adalah kelanjutan kebijakan penguasa di suatu negara (walapun secara horizontal dapat dilakukakan oleh organisasi). Biasanya problem yang terjadi adalah penguasa ke-

sulitan atau tidak berkeinginan/serius guna mengadili kerabat atau dirinya sendiri sehingga sulit ditemukan peradilan yang imparisial serta berkesungguhan. Seperti yang terjadi di Indonesia, kuatnya pengaruh rezim militer yang telah dijadikan alat kekuasaan masa lalu sehingga penguasa reformasi belum mampu membawa mereka di hadapan pengadilan guna mempertanggungjawabkan pelanggaran HAM berat yang dituduhkan kepadanya.

Bisa jadi pengadilan domestik yang digelar hanyalah sebuah “dagelan keadilan” yang hanya ingin menunjukkan pada dunia internasional bahwa negara tersebut telah menjalankan kewajiban internasionalnya guna mengadili pelaku pelanggaran HAM. Salah satu alasan inilah, maka peradilan delik pelanggaran HAM berat harus bersifat netral yang diperlukan masuknya institusi internasional guna digelarnya suatu pengadilan.

Bagaimanapun prinsip kedaulatan negara tidak bisa ternafikan keberadaannya di mana dunia internasional tidak dapat memaksakan secara langsung yurisdiksinya terhadap delik ini. Oleh karenanya prinsip hukum internasional “masih toleran” dengan yurisdiksi domestik guna mengadili warga negaranya lebih dulu yang diduga pelaku pelanggaran HAM berat.

Yang menjadi persoalan adalah bahwa para penegak hukum mulai dari penyelidik, penyidik, penuntut hingga hakim yang tentunya warga dari negara itu sendiri biasanya masih terkooptasi oleh pemerintahan negara tersebut. Para penegak hukum tidak independen

---

<sup>12</sup>Lihat uraian Muladi (nd).

atau tidak punya integritas dan keberanian menegakkan imparialitasnya.

Kasus KTK diusut secara tidak serius bahkan malah sering dibelokkan menjadi delik pidana biasa seperti yang kita lihat pada kasus penyerbuan markas PDIP 1996 yang dikoneksikan berdasarkan kesepakatan antara pemerintah dan DPR beberapa waktu lalu. Kasus 1965 hingga Trisakti Semanggi sampai kini belum jelas ujung pangkal proses hukumnya.

Pengadilan HAM Ad Hoc Timor Timur terkesan hanyalah "dagelan keadilan" yang sifatnya tontonan artifisial. Pagelaran ini seolah menunjukkan terdapat proses peradilan padahal sebenarnya adalah tak sungguh-sungguh sekadar hanya ingin menunjukkan kepada publik internasional bahwa Indonesia telah serius menanganinya. Hal ini diindikasikan dengan proses kehadiran saksi yang tidak maksimal yang mengakibatkan putusan bebas terhadap anggota militer dan polisi dan putusan pidana 3 tahun penjara yang di bawah standar minimal ketentuan normatif UUPHAM, yaitu 10 tahun, terhadap sipil Abilio Soares dan 10 tahun penjara terhadap Eurico Guterres yang terkesan hanya dijadikan tumbal.

Kesemua ini memenuhi syarat bahwa suatu peradilan domestik akan diambil alih oleh sebuah peradilan internasional. Dalam ICTR dan ICTY menyebutkan bahwa seseorang yang telah diadili di pengadilan domestik dapat diseret ke peradilan internasional jika kasus pelanggaran HAM berat itu dikategorikan

sebagai pidana biasa oleh yurisdiksi domestik dan hasilnya menunjukkan tidak imparial atau independen dan telah dirancang untuk melindungi pelaku dari tanggung jawab pidana internasional atau kasus tersebut tidak dituntut secara cermat. Dalam Statuta Roma menyebut kriteria ICTY dan ICTR sebagai *unwilling* (ketidakinginan) suatu negara untuk menuntut dan mengadili para pelanggar HAM berat tersebut.

Apabila kewenangan internasional ini dijalankan maka sebenarnya tidak hanya sampai tertuduh saja yang harus bertanggungjawab. Fungsi penghukuman pelaku kejahatan adalah deteren guna mencegah terjadinya repetisi kejahatan. Apabila penegak hukum tidak ingin/tidak serius sehingga berimplikasi tidak tersentuh atau bebasnya seseorang pelaku dari tanggung jawab hukum maka tentunya repetisi pelanggaran HAM berat akan terbuka lebar. Filosofisnya adalah bahwa unsur penegak hukum seperti ini adalah pelaku kejahatan itu sendiri.

Apa jadinya suatu kemanusiaan di muka bumi ketika hukum tidak berfungsi sebagai deteren repetisi kejahatan. Pelanggaran HAM berat mempunyai potensi dan probabilitas yang besar sehingga apabila terjadi lagi maka tentunya sang penegak hukum tersebut mempunyai saham yang besar atas ketidakmanusiaan itu. Saham yang besar ini adalah bom waktu yang telah dipasang oleh penegak hukum yang tidak menjalankan fungsi sebagai produsen keadilan guna pencegahan repetisi kejahatan.

Oleh karenanya dalam delik pelanggaran HAM berat harus dikenal prinsip tanggung jawab penegak hukum. Hukum HAM internasional/nasional harus menormatiskan konsep “tanggung jawab penegak hukum”. Penegak hukum yang menutup-nutupi atau melindungi pelaku, harus bertanggung jawab atas pelanggaran HAM berat tersebut. Ini diperlukan guna mencegah *impunity* yang menjadi fenomena ketidakadilan yang belum tersembuhkan hingga saat ini.

Peradilan internasional dapat menyeret para penegak hukum yang telah memeriksa, menuntut dan mengadili para pelaku pelanggaran HAM berat. Konsep tanggung jawab penegak hukum ini juga dapat diterapkan pada suatu pengadilan domestik apabila kasus tersebut digelar di kemudian hari yang mungkin akibat kebijakan rezim baru di negara tersebut.

Tanggung jawab penegak hukum dapat diterapkan oleh peradilan domestik apabila kasus ini belum terdapat putusan pengadilan di mana penyelidikan, penyidikan, dan penuntut yang tidak ingin/tidak serius dapat dikenakan pertanggungjawaban pidana. Seperti kasus bolak-baliknya berkas penyidikan dari Jaksa Agung ke Komnas HAM yang terkesan Jaksa Agung tidak ingin memproses lebih lanjut kasus tersebut. Apabila rezim kemudian akan menggelar pengadilan ini maka Jaksa Agung dapat dikenakan tanggung jawab pidana. Apabila pengadilan domestik telah mengeluarkan putusan impunitas maka tanggung jawab penegak hukum ini akan diimplementasikan oleh peradilan internasional.

Tidak tertutup kemungkinan bahwa penguasa dapat diseret apabila penegak hukum “bernyanyi” bahwa hal tersebut adalah atas tekanan dari penguasa. Termasuk juga tanggung jawab pidana penguasa baik eksekutif atau legislatif apabila mempunyai kewenangan yuridis guna digelar suatu pengadilan HAM apabila nyata-nyata kasus tersebut berindikasi pelanggaran HAM berat.

Sebagai contoh dalam UUPHAM, legislatif mempunyai kewenangan guna merekomendasikan kepada Presiden untuk mengeluarkan Keputusan Presiden agar menggelar pengadilan HAM Ad Hoc atas kasus-kasus masa lalu. Kita masih ingat perdebatan mengenai rekomendasi DPR-RI atas kasus Trisakti Semanggi yang tidak tegas merekomendasikan kepada Presiden guna membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc atas kasus ini.

Jika di kemudian hari pengadilan ini akan digelar maka anggota legislatif yang tidak merekomendasikan pengadilan HAM Ad Hoc dapat dikenakan tanggung jawab pidana. Para legislatif ini termasuk orang-orang yang menghalangi keadilan dan juga turut andil melestarikan impunitas sehingga potensi dan probabilitas repetisi kejahatan tersebut terbuka lebar.

Tanggung jawab pidana penegak hukum, legislatif dan kepala negara/pemerintahan sangat perlu diwujudkan bagi keseriusan mengusut tuntas kasus yang diduga pelanggaran HAM berat. Bagaimanapun keadilan tersebut harus diungkapkan apa pun alasannya guna

mencegah repetisi kejahatan yang telah mengoyak-ngoyak kemanusiaan. Keadilan hari ini sangat dibutuhkan guna mencegah terjadinya kekerasan pada hari esok.

## ASAS LEGALITAS “PEMBERLAKUAN SURUT”

Yang menjadi fenomena juga adalah terdapatnya ketentuan berlaku surut atas kasus yang waktu kejadiannya sebelum diundangkannya UUPHAM. Perdebatan ini terus berlanjut, bahkan terdapat ide untuk mengamandemen pasal 28 I (1) UUD 1945 yang menganut prinsip non-retroaktif. Peradilan HAM yang sedang atau akan kita gelar saat ini tidaklah bertentangan dengan asas legalitas (*non-retroactive principle*) meskipun UUPHAM tersebut diberlakukan surut.

Asas legalitas yaitu *nullum delictum nulla poena sine praveia lege* yang dimaknai bahwa suatu perbuatan atau kelalaian tidak dapat dipidana tanpa adanya aturan hukum terlebih dulu yang mengaturnya. Hal ini dapat dimaknai bahwa prinsip retroaktif berupa pemberlakuan hukum yang berlaku surut untuk perbuatan atau kelalaian yang diduga pelanggaran hukum merupakan sesuatu yang terlarang.

Asas legalitas ini pun diakui sebagai salah satu HAM generik universal yang termaktub dalam Artikel 11 (2) “*Universal Declaration of Human Rights*” (UDHR) 1948, Article 15 (1) “*International Covenant on Civil and Political Rights*” (ICCPR) 1976 bahwa “tidak se-

orang pun boleh dipersalahkan melakukan pelanggaran hukum karena perbuatan atau kelalaian yang tidak merupakan suatu pelanggaran hukum menurut ‘HUKUM NASIONAL DAN INTERNASIONAL’, ketika perbuatan tersebut dilakukan juga tidak diperkenankan menjatuhkan hukuman lebih berat daripada hukuman yang seharusnya dikenakan ketika pelanggaran hukum itu dilakukan”.

Oleh karenanya prinsip legalitas merupakan sesuatu yang dijamin tegas sebagai HAM yang sifatnya universal. Pasal 28 I (1) UUD 1945 mengadopsi ketentuan tersebut dengan menyebutkan pengakuan tegas asas legalitas yaitu “...hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”.

Ketika mencermati diktum kalimat dalam Artikel 11 (1) UDHR, Artikel 15 (1) ICCPR di atas, eksplisit bahwa eksistensi “hukum internasional selain hukum nasional (domestik)” diakui dan dapat dijadikan sebagai landasan hukum terhadap suatu delik pidana yang sifatnya internasional seperti pelanggaran HAM berat. Delik ini tergolong kejahatan yang dianggap musuh umat manusia.

Norma hukum pelanggaran HAM berat terkategori sebagai delik pidana internasional yang juga tergolong sebagai *jus cogens* (JC).<sup>13</sup> JC memberikan ke-

---

<sup>13</sup>Dalam Vienna Convention on the Law of Treaties, U.N. Doc. A/CONF. 39/27 (1969), Pasal 53 menyebutkan tentang JC bahwa “Sebuah traktat menjadi batal, pada saat ditetapkan bertentangan dengan norma umum hukum inter-

wajiban kepada setiap negara untuk mengakui dan menerima aturan hukum internasional tersebut (*obligatio erga omnes*). JC dapat berarti hukum memaksa (*compelling law*) dan menempati posisi hirarki tertinggi di antara semua prinsip dan norma hukum. JC biasanya memenuhi kategori elemen yaitu “mengancam perdamaian dan keamanan umat manusia” dan/atau “menggoyahkan perasaan kemanusiaan”. JC implisit dan eksplisit adalah kejahatan dari kebijakan negara atau kelakuan yang tidak menghormati baik berwujud perbuatan ataupun pembiaran. Yang termasuk JC adalah kejahatan agresi, genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, pembajakan, perbudakan dan penyiksaan (Bassiouni, nd.).

Hukum pidana internasional juga mengenal asas *aut dedere aut judicare* yang dasar hukumnya ditemukan dalam Artikel 146 dari Konvensi Geneva ke-IV untuk kejahatan perang, lalu berkembang pada delik internasional lainnya. Asas *aut dedere aut judicare* adalah asas generik yang merupakan pijakan filosofis *jus cogens*, di mana setiap negara wajib melakukan proses hukum untuk delik internasional dan wajib bekerja sama dengan negara lain dalam menangkap, menahan, menuntut, dan mengadili pelaku delik internasional.

Prinsip legalitas ini berhubungan erat dengan JC di mana penafsiran suatu

---

nasional yang harus dipatuhi (*jus cogens*), yaitu suatu norma yang telah diterima dan diakui oleh komunitas internasional yang terdiri dari negara-negara sebagai satu kesatuan”.

norma hukum atas kejahatan yang termasuk JC tidak boleh terbekap dalam ruang hukum domestik. Penafsiran hukumnya bergerak dalam ruang hukum internasional bahkan dapat melewati batasan konstitusi negara sekalipun karena JC adalah norma dan prinsip hukum yang tertinggi.

Ruang hukum domestik tidak menjadi satu-satunya ruang pergerakan untuk dijadikan landasan hukum untuk mengadili pelaku delik pelanggaran HAM berat. Suatu perbuatan atau kelalaian yang diduga sebagai pelanggaran HAM berat yang belum diatur oleh hukum domestik tetap dapat dilakukan proses peradilannya dengan menggunakan institusi domestik dengan mengacu pada norma hukum internasional seperti statuta, jurisprudensi, konvensi maupun kebiasaan internasional.

Sebagai negara komunitas bumi, implisit dan eksplisit Pasal 28 I (1) UUD 1945 tidak menghambat pengakuan dan pemberlakuan norma hukum pelanggaran HAM berat seperti yang disebutkan di atas. Bagaimanapun, khusus buat pelanggaran HAM berat, Pasal 28 I (1) “menghalalkan” untuk merujuk pada norma hukum internasional untuk dijadikan “dasar hukum” dalam menggelar peradilan terhadap pelaku pelanggaran HAM berat tersebut, namun tentunya “nilai hukuman serta teknis prosedur hukum domestik” tetap dapat dijadikan acuan utama yang dianggap menguntungkan bagi keadilan domestik kita.

Pemaknaan asas legalitas untuk delik ini bersandarkan pada norma hu-

kum internasional yang diakui telah mapan seperti "Piagam Nuremberg 1946", "Statute of the International Tribunal for Rwanda 1995", "Statute of the International Tribunal for the Former Yugoslavia 1993", "Rome Statute of the International Criminal Court 1998" dan lain-lain.

"Pemberlakuan surut" UUPHAM hanya bersifat "semantik normatif"; esensinya tetap dalam kerangka legalitas. Logika legalitasnya menempatkan UUPHAM sebagai norma *derivatif jus cogens*, implementasi dari asas *aut dedere aut judicare*, produk hukum yang paling menguntungkan (domestik) dan produk hukum yang lahir kemudian (*lex posteriori derogat legi priori*) sejak Piagam Nuremberg 1946 hingga Statuta Roma. Meskipun Piagam Nuremberg 1946 ini dianggap melanggar asas legalitas, namun sejak momen inilah semua proses dan norma hukum yang menyangkut pelanggaran HAM berat tetap dalam kerangka asas legalitas.

Proses peradilan HAM yang sedang atau akan digelar merupakan proses penegakan hukum internasional yang sifatnya tidak langsung. Oleh karenanya maka landasan hukumnya tetap dapat mengacu pada sumber hukum internasional walaupun menggunakan institusi dan instrumen hukum domestik—diutamakan yaitu UUPHAM (*local remedies rules principle*). Hal ini jugalah yang membuat logika asas legalitas yang melekat dari proses hukum tersebut tidak terbantahkan.

Karenanya, keberadaan Pasal 28 I (1) UUD 1945 tidaklah menjadi ham-

batan untuk tetap digelarnya peradilan HAM untuk kasus-kasus masa lalu sebelum diundangkannya UUPHAM. Kesemua delik yang diduga ini, waktu kejadiannya (*tempus delicti*) setelah Piagam Nuremberg 1946. Karenanya peradilan HAM untuk kasus-kasus tersebut tetap dalam kerangka asas legalitas.

## POST SCRIPTUM

KTK pada awalnya hanya terbatas sebagai delik yang terjadi pada masa/menjelang perang atau masa konflik bersenjata. Hal ini ditegaskan pada Piagam Nuremberg 1946 dan Statuta ICTY 1993. Perkembangan KTK tidak lagi dibatasi hanya pada masa konflik bersenjata atau masa perang nanti pada Statute ICTR 1995 kemudian ditegaskan secara positif pada Statuta Roma 1998. ketentuan ini kemudian diadopsi oleh UUPHAM.

KTK mempunyai unsur yaitu perbuatan, serangan meluas atau sistematis, pengetahuan akan serangan, tujuan langsung terhadap penduduk sipil dan menimbulkan korban penduduk sipil. KTK itu sendiri dapat dilakukan oleh negara dan juga organisasi.

Mengingat fenomena penegakan hukum atas pelanggaran HAM berat yang sering menghasilkan impunitas maka perlu diperkenalkan tanggung jawab pidana penegak hukum. Tanggung jawab pidana ini dapat saja berujung kepada pihak legislatif dan eksekutif yang mempunyai kewenangan yuridis guna digelar pengadilan tersebut. Peradilan domestik dan internasional dapat mene-

rapkan tanggung jawab pidana penegak hukum.

Pemberlakuan surut delik KTK dan pelanggaran HAM berat lainnya dalam UUPHAM hanyalah bersifat "semantik normatif". Pemberlakuan surut tersebut tetap tidak bertentangan dengan asas legalitas karena merupakan *jus cogens* di mana pijakan awal logika legalitas normatifnya sejak Piagam Nuremberg 1946.

## KEPUSTAKAAN

- Alfie, Muh.Guntur. 2001. "Eksistensi Peradilan HAM dalam Sistem Peradilan Indonesia", *Thesis*, Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Bassiouni, Cherif. nd. "International Crimes Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes". [.sos-attentats.org/juridique/etudes\\_articles/27.url](http://sos-attentats.org/juridique/etudes_articles/27.url).
- Bloxham, Donald. 2001. *Genocide on Trial, War Crime Trials and the Formation of Holocaust History and Memory* (New York: Oxford University Press).
- Bonasena, Cesare and Marchese Beccaria. *Of Crimes and Punishment*. Alih bahasa dari bahasa Prancis oleh Edward D. Ingraham, Second American Edition (Philadelphia: Philip H. Nicklin A. Walker, Printer).
- Irving, David. 1999. *Nuremberg: The Last Battle*. Focal Point Publications.
- Muladi. nd. *Materi Penyelesaian Perkara HAM* (Jakarta: Habibie Center).
- Obote-Odora, Alex. 1999. "Competence of the International Criminal Tribunal for Rwanda". *Murdoch University Journal of Law*, Volume 6, Number 3, September.
- Poole, Hillary. 1999. *Human Rights: The Essential Reference* (Arizona: Oryx Press).
- Atmasasmita, Romli. 2000. *Pengantar Hukum Pidana Internasional* (Bandung: Refika Aditama).
- Robertson, Geoffrey. 1999. *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice* (London: Allen Lane Penguin Press).
- Sautenet, Vincent. 2000. "Crimes Against Humanity and the Principles of Legality: What Could the Potential Offender Expect?" *Murdoch University Journal of Law*, Volume 7, Number 1, March.
- Sidin, Irmanputra. 2002a. "Konflik Sipil dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan". *Media Indonesia*, 15 April.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "Dari Trisakti ke Semanggi Macet di Senayan". *Kompas*, 20 Mei.
- \_\_\_\_\_. 2002c. "Asas Legalitas Peradilan Hak Asasi Manusia". *Kompas*, 3 April.

# Pertemuan Puncak ASEAN, APEC dan ASEM 2002 Pasca Tragedi Bali

*Faustinus Andrea*

**P**ERTEMUAN Puncak ASEAN ke-8 di Kamboja telah menghasilkan beberapa kesepakatan penting, di antaranya adalah deklarasi untuk memerangi terorisme dan tentang pariwisata. Di samping itu, para kepala negara ASEAN menandatangani sejumlah kesepakatan kerja sama seperti: kerja sama ASEAN+3 yang meliputi bidang politik dan keamanan, khususnya bidang kejahatan lintas batas; kerja sama *Framework Agreement on ASEAN-China Comprehensive Economic Cooperation* (ACFTA) yang disepakati mulai tahun 2015 untuk negara-negara Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam (CLMV) dan 2012 untuk enam negara ASEAN lainnya: Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Thailand dan Filipina. Para pemimpin ASEAN juga menandatangani Deklarasi Laut Cina Selatan sebagai dokumen politik yang telah dirundingkan sejak tahun 1999. Para pemimpin ASEAN dan Cina juga telah mengesahkan *Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field on Non-Traditional Security Issues*, yang menyangkut kerja sama dalam masalah-masalah penanganan narkoba, penyelundupan senjata, pencucian uang dan terorisme.

Kesepakatan-kesepakatan penting dan kerja sama itu menjadi landasan kokoh bagi ASEAN dalam menjamin stabilitas

keamanan kawasan dan untuk memerangi terorisme. Para pemimpin ASEAN juga sepakat untuk mengadopsi dua strategi kerja sama untuk menghadapi terorisme dalam segala bentuknya. Khusus untuk Indonesia, Filipina dan Malaysia yang mempunyai masalah dengan gerakan separatisme dan kelompok radikal, telah dibentuk apa yang disebut "kerja sama trilateral" untuk memberantas terorisme, yang berlangsung di Kuala Lumpur Agustus 2001. Kerja sama trilateral itu berisi: ketiga negara sepakat untuk memberantas individu atau kelompok teroris yang mengancam kehidupan warga masyarakat, stabilitas keamanan teritorial, politik dan kedaulatan suatu negara. Namun demikian, pada KTT ASEAN ke-8 di Kamboja, Thailand menyatakan bergabung dalam pakta persetujuan itu, setelah sebelumnya Kamboja juga sudah bergabung. Penandatanganan nota pertukaran informasi dan komunikasi kelima negara ASEAN itu antara lain menyatakan bahwa operasi gabungan di lima negara tersebut sifatnya permanen, termasuk pertukaran informasi intelijen untuk menghadapi terorisme.

Pertemuan Puncak Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) di Los Cabos, Mexico tanggal 27 Oktober 2002 menghasilkan kesepakatan untuk bekerja

sama memerangi terorisme yang melanda Asia Pasifik akhir-akhir ini, khususnya setelah terjadi peledakan bom di Bali, 12 Oktober 2002. Secara khusus, para pemimpin dari 21 negara anggota APEC mengemukakan tragedi ledakan bom di Bali, kasus penyanderaan di Moskwa, dan rangkaian ledakan bom di Filipina. Di samping itu para pemimpin APEC juga mendesak Korea Utara untuk menghentikan program persenjataan nuklir. Tindakan bersama para pemimpin APEC tersebut dituangkan dalam sebuah deklarasi. Berbagai rekomendasi dan kesepakatan pada tingkat pejabat tinggi (SOM) maupun tingkat menteri (KTM) APEC yang menjadi agenda utama APEC seperti masalah-masalah liberalisasi perdagangan juga tetap dirundingkan dan diratifikasi untuk dijadikan sebuah deklarasi pada akhir pertemuan puncak.

Meskipun upaya untuk memerangi terorisme mendominasi agenda pertemuan APEC, namun perhatian besar terhadap bahaya terorisme tidak melupakan visi APEC di bidang ekonomi. Untuk itu upaya melawan terorisme dilakukan secara paralel dengan pembangunan ekonomi di segala bidang kehidupan negara anggota APEC. Kerapuhan dalam bidang ekonomi, politik dan keamanan hanya akan mempersulit upaya APEC melawan terorisme. Oleh karena itu upaya melawan terorisme dilakukan secara serempak dengan pembangunan ekonomi dan berbagai bidang kehidupan lainnya, sebab kekacauan di bidang sosial ekonomi akan menjadi lahan subur bagi gerakan terorisme. Mekanisme dialog regional APEC untuk membahas masalah "persepsi ancaman bersama" tentang terorisme akan memberikan beberapa manfaat:

1. Pembangunan komunitas keamanan akan membuka peluang dibentuknya zona; kemakmuran ekonomi;
2. Memberikan kepada para anggota komunitas suatu struktur yang praktis gu-

na mengatasi masalah lingkungan keamanan mereka;

3. Terciptanya dialog terbuka mengenai masalah-masalah politik, ekonomi, sosial; lingkungan dan keamanan.

Usaha untuk membangun kemitraan Asia-Eropa dengan mengkampanyekan perdamaian dan pembangunan serta kesejahteraan yang berkelanjutan merupakan komitmen KTT ASEM (*Asia-Europe Meeting*) yang beranggotakan 25 negara dan diadakan setiap dua tahun sekali. KTT ASEM ke-4 yang berlangsung di Copenhagen, Denmark tanggal 23-24 September 2002 juga memberikan komitmen yang sama betapa kemitraan sejati demi terciptanya kemakmuran dan stabilitas di Asia dan Eropa menjadi perhatian utama agenda pertemuan. Dalam rangka kerja sama ekonomi, komitmen ASEM ialah mengusahakan pemenuhan ketentuan-ketentuan yang diatur oleh *World Trade Organization* (WTO), prinsip-prinsip pasar bebas, sistem perdagangan multilateral yang terbuka, liberalisasi ekonomi yang non-diskriminatif dan regionalisme ekonomi yang terbuka. Peningkatan kerja sama ekonomi Asia dan Eropa ini menandakan bahwa dialog ekonomi menjadi semakin penting di antara dua kawasan. Eropa merupakan pasar bagi ekspor Asia Timur dan sumber modal dan teknologi utama. Begitu pula, Asia Timur merupakan pasar bagi Eropa, terutama produk-produk manufaktur.

Gagasan ASEM ini timbul karena tuntutan kepentingan strategis untuk membangun kerangka kerja sama dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi di tengah proses perubahan begitu cepat yang melanda dunia. Masyarakat Eropa dan Asia mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masa depan, membentuk tata hubungan dunia baru yang lebih adil, dan mengidentifikasi apa yang bisa dilakukan bersama dalam sebuah cara baru, yang da-

pat memberi keuntungan timbal-balik. Peningkatan kerja sama ekonomi antara kedua benua diperkirakan akan memberi kontribusi yang positif bagi kemajuan umat manusia. Usaha untuk mengembangkan prinsip-prinsip dan mekanisme kerja sama Asia-Eropa untuk jangka panjang di bidang ekonomi, politik dan keamanan melalui prinsip *Asia-Europe Co-operation Framework 2000* yang menetapkan visi, prinsip dan sasaran serta mekanisme proses ASEM pada dekade mendatang, diharapkan mampu menciptakan visi dan *overarching theme* bagi ASEM.

## I. KTT ASEAN KE-8

Pertemuan Puncak para Kepala Negara ASEAN atau KTT ASEAN ke-8 berlangsung di Phnom Penh, Kamboja tanggal 4-5 November 2002 dihadiri Presiden RI Megawati Soekarnoputri, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Singapura Goh Chok Tong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen dan Ketua Dewan Pembangunan dan Perdamaian Negara Myanmar Than Swe. Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas upaya-upaya regional guna memerangi terorisme pasca tragedi Bali, proses kemajuan kerja sama ekonomi intra-ASEAN, kerja sama ekonomi ASEAN+3 dan peningkatan integrasi kawasan.

Sejak KTT ASEAN ke-7 tahun 2001 di Brunei Darussalam, *working summit* antara lain memutuskan bahwa penyelenggaraan KTT diadakan setiap tahun dari yang semula diputuskan tiga tahun sekali. KTT ASEAN ke-8 yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*), mempunyai arti penting

jika dikaitkan dengan pengaruh pasca tragedi bom di Bali 12 Oktober 2002 lalu dan tantangan dari melemahnya dunia pariwisata ASEAN akhir-akhir ini. Oleh karena itu, ASEAN menghimbau kepada negara-negara Barat untuk tidak memperlakukan *travel warning* atau larangan bepergian ke negara-negara ASEAN, sebab pemberlakuan *travel warning* hanya akan menguntungkan teroris. Untuk itu para pemimpin ASEAN menghimbau kepada masyarakat internasional agar mendukung upaya ASEAN dalam memerangi terorisme dan mengembalikan kepercayaan bisnis di kawasan ASEAN.

Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri mengatakan dalam pidatonya bahwa masyarakat internasional hendaknya mendukung upaya ASEAN dalam memerangi terorisme dan mengembalikan kepercayaan bisnis di wilayah ASEAN serta mengatasi dampak yang merugikan sebagai akibat dari serangan teroris. Selain itu ia mengucapkan terima kasih kepada negara-negara ASEAN karena tidak mengeluarkan larangan bepergian ke Indonesia, meskipun Indonesia didera berbagai aksi terorisme. Selanjutnya ia mengatakan, salah satu upaya untuk menangkal aksi terorisme adalah dengan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu negara anggota ASEAN terus berupaya mewujudkan pembangunan infrastruktur di seluruh kawasan dan mencari cara untuk memperkecil kesenjangan pembangunan di antara anggota ASEAN (*Kompas*, 5-11-2002).

Deklarasi KTT ASEAN antara lain berisi ([www.aseansec.org/summit](http://www.aseansec.org/summit), 2002):

1. Mengecam tragedi pemboman di Bali dan di Zamboanga, Filipina Selatan.
2. Para pemimpin ASEAN menyampaikan rasa simpati kepada mereka yang menjadi korban serangan teroris di Bali dan di Zamboanga, Filipina Selatan.

3. Para pemimpin ASEAN mendukung langkah Indonesia dan Filipina dalam mengatasi terorisme.
4. Para pemimpin ASEAN menolak jika tindakan teroris itu dihubungkan dengan agama dan etnis tertentu.
5. Para pemimpin ASEAN menyatakan perang melawan terorisme, termasuk masalah pencucian uang.
6. Para pemimpin ASEAN meminta kepada negara-negara Barat untuk tidak mengeluarkan larangan bepergian ke negara-negara ASEAN.
7. Para pemimpin ASEAN prihatin dengan perkembangan politik di Irak. Untuk itu pentingnya peran PBB dalam menangani masalah Irak.
8. Sepakat untuk mendukung proses dialog di antara kedua Korea berdasarkan kesepakatan KTT antara dua Korea tahun 2000 dan diwujudkannya Semenanjung Korea sebagai wilayah bebas senjata nuklir.
9. Kesepakatan untuk meningkatkan perdagangan intra-ASEAN.
10. ASEAN sepakat penyelenggaraan KTT ASEAN ke-9 berlangsung di Bali tanggal 7-8 Oktober 2003.

### Pertemuan ASEAN+3

Pertemuan para Pemimpin ASEAN dengan PM Cina Zhu Rongji, PM Jepang Junichiro Koizumi dan Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung/PM Korsel Kim Suk Soo, atau disebut sebagai pertemuan ASEAN+3, merupakan pertemuan rutin yang dilakukan sejak tahun 1997 dan berlangsung setelah pertemuan puncak ASEAN. Namun demikian, dalam pertemuan di Phnom Penh 4-5 November 2002 lalu, pertemuan puncak ASEAN-Cina berlangsung di sela-sela pertemuan puncak ASEAN. Pertemuan puncak ASEAN-Cina tanggal 4 November 2002 lalu se-

pakat untuk menandatangani *Framework Agreement on ASEAN-China. Comprehensive Economic Cooperation*, yang merupakan landasan untuk dimulainya negosiasi pembentukan kawasan perdagangan bebas (*Free Trade Area-FTA*) terbesar di dunia. Kesepakatan yang ditandatangani PM Cina Zhu Rongji dengan para pemimpin ASEAN itu antara lain berisi ( [www.aseansec.org:summit](http://www.aseansec.org:summit), 2002):

1. Membangun kawasan perdagangan bebas dalam jangka waktu 10 tahun berupa penghapusan tarif dan hambatan-hambatan lainnya.
2. Perundingan kawasan perdagangan bebas ASEAN-Cina dengan potensi pasar sebanyak 1,7 milyar penduduk dan nilai produk domestik bruto antara US\$1,5 trilyun hingga US\$2 trilyun, akan dimulai pada 1 Juli 2003 bersamaan dengan efektifnya pelaksanaan kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA).
3. Menyepakati kerangka perjanjian kerja sama ekonomi komprehensif, di mana untuk anggota senior ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Thailand, Filipina dan Singapura, pasar bebas akan mulai berlaku tahun 2010. Sementara untuk negara anggota ASEAN lainnya, yaitu Vietnam, Kamboja, Laos dan Myanmar mulai berlaku tahun 2015.
4. ASEAN dan Cina akan mengurangi hambatan tarif dan non-tarif secara progresif terhadap perdagangan barang sementara secara bersamaan untuk melangkah pada upaya perdagangan bebas bagi produk jasa.
5. ASEAN dan Cina sepakat untuk membangun rezim investasi yang terbuka dan kompetitif, yang didukung prosedur imigrasi yang lebih mudah. Cina akan memberi perlakuan tarif yang menguntungkan bagi tiga negara termiskin di ASEAN, yaitu Kamboja, Laos dan Myanmar.

6. ASEAN dan Cina sepakat untuk mempererat kerja sama di lima sektor prioritas, yaitu pertanian, teknologi komunikasi dan informasi, pengembangan sumber daya manusia, investasi dan pembangunan sepanjang Sungai Mekong.
7. Penyelenggaraan KTT Sub-regional pertama negara-negara sekitar Sungai Mekong (*Great Mekhong Sub-region-GMS*) di antara Vietnam, Kamboja, Myanmar, Laos, Thailand serta Provinsi Yunnan di Cina Selatan dimaksudkan untuk mengejar ketertinggalan perkembangan di kawasan.
8. ASEAN dan Cina sepakat untuk mengeksplorasi bidang-bidang baru serta mengembangkan langkah-langkah peningkatan kerja sama untuk memfasilitasi integrasi anggota-anggota ASEAN yang baru, yaitu Vietnam, Kamboja, Myanmar dan Laos untuk menjembatani dari ketertinggalan negara-negara tersebut.

Bagi negara-negara ASEAN, Cina menduduki posisi sangat penting, mengingat Cina selama ini menjadi "tempat" pelarian modal (*capital flight*) FDI (*Foreign Direct Investment*) dari Asia Tenggara. Di sisi lain, ASEAN juga melihat Cina sebagai investor, di mana investasi Cina ke negara tertentu di kawasan ASEAN terus mengalir. Posisi Cina saat ini akan menjadi penting karena berdasarkan berbagai kajian, Asia akan menjadi motor pertumbuhan ekonomi global. Dengan demikian, Asia diprediksi akan mengambil alih posisi Amerika Serikat yang saat ini mengalami "kelambatan" ekonomi. Di samping itu Asia memiliki perekonomian senilai US\$4,5 triliun hingga US\$5 triliun dengan tingkat pertumbuhan model Amerika Serikat sebesar 3 persen. Proyeksi ini sekaligus menepis prakiraan sebelumnya bahwa perekonomian Asia di luar Jepang yang bernilai US\$3 triliun masih terlalu kecil untuk menjadi pe-

macu perekonomian global (*Business News*, 6-11-2002).

Sementara itu pertemuan puncak ASEAN-Jepang lebih banyak membicarakan tentang konsep *Initiative for Development in East Asia* (IDEA) sebagai wujud dari kemitraan ekonomi. Di samping itu Jepang mengusulkan untuk menyelenggarakan pertemuan komemoratif (*ASEAN-Japan Commemorative Summit*) yang akan diselenggarakan pada 11-12 Desember 2003 di Jepang untuk meningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN-Jepang. Sedangkan PM Jepang Junichiro Koizumi menyebutkan bahwa tahun 2002 adalah merupakan *exchange year* antara ASEAN dengan Jepang guna meningkatkan kerangka kerja sama teknik dalam bentuk pelatihan yang merupakan bagian dari ekspansi kerja sama ekonomi kedua belah pihak (*Kompas*, 8-11-2002).

Di samping itu ASEAN dan Jepang telah menandatangani pernyataan bersama tentang kemitraan ekonomi komprehensif (*Comprehensive Economic Partnership-CEP*) dengan tujuan untuk memperluas perdagangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi antara ASEAN dan Jepang. Pada tahun 2020 ekspor ASEAN ke Jepang diproyeksikan naik US\$20,6 milyar, ekuivalen dengan 44 persen nilai ekspor tahun 1997. Pada saat yang sama, ekspor Jepang ke ASEAN diperkirakan naik US\$20 milyar, ekuivalen dengan 27,5 persen ekspor 1997. Di samping itu ASEAN dan Jepang menekankan perlunya kerja sama di bidang liberalisasi perdagangan dan investasi, prosedur kepatuhan, standar dan *conformance*, langkah-langkah non-tarif, dan kerja sama sektor keuangan dan sejumlah bidang lainnya. Sedangkan kerja sama ASEAN-Korea Selatan, diwujudkan dalam suatu komitmen baru PM Korea Selatan Kim Dae-jung berupa bantuan sebesar US\$2 juta sebagai dana khusus kerja sama ASEAN-Korea Selatan untuk tahun 2003 (*Bisnis Indonesia*, 6-11-2002).

Untuk pertama kalinya, dalam pertemuan puncak ASEAN para kepala negara ASEAN mengadakan KTT dengan India yang dipimpin oleh PM India Atal Behari Vajpayee, meskipun hubungan sebagai mitra dialog sektoral sudah terjalin sejak 1992, untuk bidang perdagangan dan investasi, ilmu pengetahuan, teknologi dan turisme. Keputusan melibatkan India dalam KTT ASEAN telah diambil pada KTT ASEAN ke-7 di Brunei Darussalam 2001 dan pada KTT di Kamboja ini ASEAN dan India membicarakan masalah peningkatan perdagangan di kedua belah pihak. Disebutkan, perdagangan ASEAN-India meningkat dari US\$7,6 juta pada tahun 1999, meningkat menjadi US\$9,9 juta pada tahun 2001 (*Republika*, 6-11-2002). India sendiri, menjadi mitra dialog penuh ASEAN sejak Desember 1995. Dan delegasi India sudah ikut serta dalam Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (AMM), *Post Ministerial Conference* (PMC) dan *ASEAN Regional Forum* (ARF) pada bulan Juli 1996 di Jakarta.

Pada tahun 2002 ini India sepakat untuk membantu implementasi Inisiatif untuk Integrasi ASEAN (IAI), dengan mengadopsi informasi dan teknologi sebagai salah satu pijakan pokok upaya kerja sama. Fokus utama kerja sama ASEAN-India adalah kerja sama bidang transportasi dan pengembangan infrastruktur, kesehatan, obat-obatan serta memerangi tindak kriminal transnasional (seperti penyelundupan manusia, penyelundupan obat terlarang, penyelundupan senjata, pencucian uang, terorisme, pembajakan dan tindak kriminal ekonomi maupun *cybercrime*). Di bidang politik dan keamanan, India memberi kontribusi bagi perimbangan regional yang berpengaruh pada stabilitas, perdamaian dan kemakmuran Asia. India, memperkuat hubungannya dengan ASEAN serta Asia Timur dengan fokus kebijakan "melihat ke Timur" yang sudah di-

mulai sejak 1991, dan realisasi KTT ASEAN-India di Phnom Penh, Kamboja ini dinilai sebagai langkah dari kebijakan India tersebut (*Kompas*, 8-11-2002).

Hasil-hasil penting KTT ASEAN lainnya adalah persetujuan pariwisata ASEAN sebagai upaya bersama untuk menjadikan ASEAN sebagai tujuan wisata tunggal. Untuk itu masyarakat internasional diminta tidak melarang warga negaranya melakukan kunjungan ke negara-negara ASEAN. Pembahasan tentang permintaan Australia untuk mengadakan KTT ASEAN-Australia juga mendapat perhatian di antara para pemimpin ASEAN. Di samping itu dalam KTT ASEAN ke-8 ini Presiden Afrika Selatan Thabo Mbeki juga hadir. Ia memberikan penjelasan tentang perkembangan inisiatif kemitraan baru bagi pembangunan Afrika yang dikenal dengan nama NEPAD. Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri pada pertemuan itu mengusulkan untuk menghidupkan kembali semangat Konferensi Asia-Afrika 1955. Untuk itu Indonesia mengusulkan diadakannya pertemuan subregional Asia-Afrika di masa mendatang bersamaan dengan peringatan ke-48 KTT Asia Afrika di Bandung. Sedangkan hasil-hasil KTT ASEAN lainnya adalah penandatanganan Deklarasi Laut Cina Selatan antara ASEAN dan Cina sebagai dokumen politik yang telah dirundingkan sejak tahun 1999 dan diharapkan memberi kontribusi bagi stabilitas di kawasan (*Suara Pembaruan*, 10-11-2002).

## II. KTT APEC KE-10

Pertemuan Informal para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Leaders Meeting-AELM*) atau KTT APEC ke-10, berlangsung di Los Cabos, Mexico tanggal 26- 27 Oktober 2002 mengambil tema: "Memperluas Manfaat Kerja Sama Ekonomi bagi Pertumbuhan dan Pempa-

ngunan melalui Implementasi Visi". Hadir dalam pertemuan itu Presiden Mexico Vincente Fox, Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Menlu Rusia Igor Ivanov mewakili Presiden Vladimir Putin, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, Presiden Kanada Jean Chretien, Presiden Cile Ricardo Lagos Escobar, Presiden Cina Jiang Zemin, Kepala Eksekutif Hongkong Tung Chee-hwa, PM Jepang Junichiro Koizumi, Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung, Presiden RI Megawati Soekarnoputri, PM Malaysia Mahathir Mohamad, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Singapura Goh Chok Tong, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Papua Niugini Mekere Morauta, Presiden Peru Alejandro Toledo. Sementara itu Taiwan mengirimkan Menteri Ekonomi Lin Yi-fu.

KTT APEC yang didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan pertemuan tingkat menteri APEC (*APEC Annual Ministerial Meeting/AMM*) mengeluarkan dua deklarasi yang ditandatangani oleh para pemimpin APEC. Deklarasi dengan judul *APEC Leaders Statement on Recent Acts of Terrorism in APEC Member Economies* dan *APEC Leaders Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth* pada intinya menyatakan untuk melawan semua langkah yang mengancam perdamaian dunia, keamanan, dan kelangsungan ekonomi regional. Berkaitan dengan hal tersebut perlu penggalangan kerja sama di antara anggota APEC untuk menangkal terorisme dalam berbagai bentuk. Pernyataan tersebut juga disertai ucapan simpati yang mendalam dan belasungkawa terhadap korban dan keluarga atas aksi terorisme yang terjadi di Indonesia, Filipina, Rusia dan warga Australia yang menjadi korban terorisme akhir-akhir ini.

Di samping itu deklarasi tersebut antara lain menyatakan sebagai berikut (*Suara Karya*, 29-10-2002):

1. Mendukung upaya mencapai sasaran perdagangan pada 1 Januari 2005 sesuai ketetapan Agenda Pembangunan yang ditetapkan di Doha, Qatar.
2. Menegaskan kembali pentingnya pencapaian batas waktu perdagangan terbuka pada 1 Januari 2005 yang ditetapkan dalam Agenda Pembangunan Doha, Qatar (DDA) yang dapat meningkatkan ekonomi kawasan. Untuk itu pentingnya pertemuan pada tingkat menteri WTO yang akan berlangsung pada tahun 2003 di Cancun, Mexico.
3. Para pemimpin APEC menyepakati bahwa salah satu tujuan perdagangan bebas adalah penghapusan semua bentuk subsidi ekspor pertanian dan hambatan apapun terhadap ekspor. Untuk itu semua negara anggota APEC mengembangkan kerja sama guna mewujudkan DDA sesuai kemampuan negara masing-masing.
4. Para pemimpin APEC mendukung bergabungnya Rusia dan Vietnam dalam WTO.
5. Para pemimpin APEC menjalin komitmen untuk melaksanakan standar-standar transparansi yang merupakan suatu elemen penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas keuangan guna menciptakan iklim yang kondusif bagi pemerintahan yang lebih *fair*, efektif dan dapat memulihkan kepercayaan umum pada pemerintah.
6. Transparansi dalam kebijakan moneter, keuangan, fiskal, dan penyebaran data kebijakan ekonomi makro menjamin pertanggungjawaban dan integritas bank-bank sentral dan lembaga-lembaga keuangan.

7. Masing-masing ekonomi akan menjamin bahwa undang-undangnya, peraturan, prosedur, dan aturan pemerintahan mengenai pelaksanaan umum akan dipublikasikan melalui internet.
8. Para pemimpin APEC mengutuk berbagai aksi terorisme di kawasan Asia Pasifik, termasuk di Bali dan Filipina yang menewaskan ratusan orang.
9. Para pemimpin APEC berkomitmen untuk melakukan pencegahan aksi terorisme yang dianggap akan menghambat tujuan bersama APEC dalam menjalankan perdagangan yang lebih bebas dan terbuka.
10. Karena terorisme merupakan ancaman langsung, maka para pemimpin APEC perlu bersatu dalam menghadapi aksi terorisme.
11. Para pemimpin APEC menyerukan aksi tambahan dalam empat bidang, yaitu perlindungan dalam ekspansi perdagangan; memotong aliran dana teroris; peningkatan keamanan jaringan komputer; dan membangun kapasitas anggota APEC dalam implementasi langkah-langkah memerangi terorisme.

Sedangkan berkaitan dengan inisiatif pengamanan perpindahan barang dan manusia, para pemimpin APEC sepakat untuk memprakarsai *Security Trade in the APEC Region (STAR)* yang isinya sebagai berikut (*The Jakarta Post*, 29-10-2002):

1. Memberlakukan peralatan dan prosedur baru pemeriksaan bagasi di semua bandara anggota APEC sebelum tahun 2005.
2. Memperkuat pintu di dalam pesawat penumpang sebelum April 2003.
3. Mengidentifikasi dan memeriksa kontainer untuk pengangkutan lewat laut yang berisiko tinggi, dengan memberi informasi elektronik terlebih dulu ke-

pada para petugas bea cukai, pelabuhan dan perkapalan.

4. Mengimplementasikan standar umum pelaporan bea cukai secara elektronik sebelum tahun 2005.
5. Meningkatkan rencana keamanan kapal dan pelabuhan sebelum Juli tahun 2004.
6. Memasang sistem indentifikasi otomatis pada kapal-kapal tertentu sebelum tahun 2004.

Sementara itu, dalam sebuah pernyataan resmi yang dibuat terpisah, para pemimpin APEC meminta kepada Korea Utara untuk menghentikan program senjata nuklirnya dan memperingatkan akan melakukan sanksi ekonomi/kebijakan isolasi secara terus-menerus apabila Korea Utara tidak mengindahkan peringatan tersebut. Para pemimpin APEC mendukung perjanjian non-proliferasi nuklir guna menjamin perdamaian dan stabilitas di Semenanjung Korea dan kawasan Asia Timur Laut. Untuk itu hubungan Korea Utara dengan masyarakat internasional akan tergantung pada kemauan baik Korea Utara untuk melucuti program produksi uraniumnya dalam pembuatan senjata nuklir.

Presiden Amerika Serikat George W. Bush selain meminta kepada para pemimpin APEC untuk mengeluarkan pernyataan kepada Korea Utara untuk menghentikan program nuklirnya, juga ingin menggunakan jalur diplomatik dan langkah-langkah damai guna mengakhiri krisis nuklir di Asia Timur. Pada kesempatan tersebut ia juga mengulangi pernyataannya bahwa Amerika Serikat tidak memiliki rencana untuk menyerang Korea Utara (*Suara Karya*, 29-10-2002).

Dalam pertemuan dengan pemimpin APEC tanggal 27 Oktober 2002, Ketua ABAC (*APEC Business Advisory Council*) Javier Prieto mengatakan bahwa usaha negara-negara APEC untuk memerangi

terorisme hendaknya tidak mengabaikan misi APEC dalam mendorong arus perdagangan bebas barang dan mobilitas penduduk APEC. Di samping itu kepentingan sektor keamanan tidak harus mengorbankan keterbukaan ekonomi yang menjadi dasar kemakmuran bersama. Oleh karena itu ia mendesak para pemimpin APEC untuk memerangi ancaman deflasi global (indikasi resesi ekonomi), membiarkan ekonomi dunia terbuka terhadap arus perdagangan, memulihkan kembali keyakinan investor yang dirusak oleh skandal korporasi Amerika Serikat yang membuat lesu aktivitas perusahaan berskala kecil maupun besar (*Kompas*, 31-10-2002).

### III. KTT ASEM KE-4

Konferensi Tingkat Tinggi Asia-Eropa (KTT ASEM) ke-4 berlangsung di Copenhagen, Denmark tanggal 23-24 September 2002. Dalam agenda ekonomi ASEM dibicarakan masalah keuangan dan ekonomi regional dalam konteks situasi ekonomi global. Agenda politik mencakup masalah perkembangan regional dan situasi internasional setelah tragedi 11 September 2001 dan isu-isu keamanan. ASEM juga membicarakan masalah kebudayaan dan peradaban serta sumber daya manusia. Hadir dalam konferensi itu PM Denmark Anders Gogh Rasmussen, Deputy PM Inggris John Prescott, Presiden Perancis Jacques Chirac, Presiden Komisi Eropa Romano Prodi, PM Austria Wolfgang Schussel, PM Belgia Guy Verhofstadt, PM Finlandia Paavo Lipponen, Duta Besar Jerman Johannes Dohmes, PM Yunani Constantinos Simitis, PM Itali Silvio Berlusconi, PM Irlandia Bertie Ahern, PM Luxemburg Jean-Claude Juncker, PM Belanda Jan Peter Balkenende, PM Portugal Jose Manuel Durao Barroso, PM Spanyol Jose Maria Aznar Lopez, PM Swedia Goran Persson, PM Cina Zhu Rongji, PM Jepang Juni-

chiro Koizumi, Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung, Menko Ekuin Indonesia Dorodjatun Kuntjoro Jakti mewakili Presiden Megawati Soekarnoputri, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Singapura Goh Chok Tong, Menlu Filipina Blas F. Ople mewakili Presiden Gloria Macapagal Arroyo, dan Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah.

KTT ASEM didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan pertemuan tingkat menteri ASEM (*ASEM Annual Ministerial Meeting/AMM*) untuk membicarakan berbagai masalah politik dengan tema *Recent Regional Developments* dan *The International Situation in the Aftermath of September 11, and New Securities Issues*. Di bidang ekonomi dengan tema *Regional Economic and Financial Priorities in the Context of the Global Economic Situation*. Sementara itu dalam bidang sosial tema yang diangkat masalah *Cultures and Civilisation* dan *Human Resources Development and Educational Exchange: Fostering Mutual Understanding, Reducing Poverty, Increasing Employability*.

Deklarasi KTT ASEM antara lain berisi sebagai berikut (*Koran Tempo*, 26-9-2002):

1. Karena terorisme menyangkut masalah tantangan keamanan dunia dan memungkinkan jaringan terorisme berkaitan dengan organisasi kejahatan transnasional yang mengancam tata dunia baru, maka ASEM sepakat untuk menggelar kerja sama dalam memberantas akar-akar terorisme melalui sebuah mekanisme konsultasi informal untuk memerangi terorisme.
2. ASEM akan tetap mempertahankan kerja sama secara internasional dalam melawan terorisme dan mendukung peran PBB dalam mengatasi persoalan dunia.

3. Cina, Denmark, Perancis, Indonesia, Malaysia dan Singapura mengusulkan inisiatif bersama ASEM untuk mengadakan konferensi kebudayaan dan peradaban dengan tujuan untuk mencari akar pemahaman bersama di kedua kawasan, yaitu Asia dan Eropa.
4. Para pemimpin ASEM meminta kepada Korea Utara dan Korea Selatan untuk mengimplementasikan Deklarasi Bersama 2000 dan kesepakatan perdamaian bersama di Semenanjung Korea dan rekonsiliasi serta kerja sama internasional Korea (*Suara Pembaruan*, 25-9-2002).
5. Para pemimpin ASEM sepakat perlunya tim inspeksi senjata PBB untuk segera kembali ke Irak untuk melakukan tugasnya secepat mungkin tanpa hambatan dan halangan sedikit pun.
6. Para pemimpin ASEM setuju untuk membentuk lima satuan tugas untuk mempromosikan kerja sama di bidang perdagangan, ekonomi dan keuangan.
7. Seiring dengan semakin meningkatnya peran dan nilai mata uang euro, maka masing-masing kepala negara ASEM sepakat untuk membentuk *eurobond* di pasar modal Asia. Pembentukan *eurobond* ini dimaksudkan sebagai alternatif lain kemungkinan uang *Euro* menjadi alat tukar internasional di samping dolar Amerika Serikat.

#### IV. PERTEMUAN MENTERI EKONOMI ASEAN

Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Ministerial Meeting-AEMM*) ke-34 berlangsung di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam tanggal 12 September 2002 untuk membicarakan agenda perdagangan regional yang menyangkut kemajuan di bidang ekonomi. Hadir dalam pertemuan itu Menteri Industri dan Sumberdaya Mineral Bru-

nei Darussalam Pehin Dato Abdul Rahman Taib, Menko Ekonomi Indonesia Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Menteri Industri dan Kerajinan Laos Soulivong Daravong, Menteri Dalam Negeri Dewan Pembangunan dan Perdamaian Myanmar David O. Abel, Sekretaris Perdagangan dan Industri Filipina Manuel A Roxas II, Menteri Perdagangan dan Industri Singapura George Yeo, Menteri Perdagangan Thailand Adisai Bodharamik, Wakil Menteri Perdagangan Vietnam Luong Van Tu, dan Sekjen ASEAN Rodolfo Severino.

Para Menteri Ekonomi ASEAN antara lain sepakat untuk memulihkan kepercayaan kepada investor dan mengurangi biaya bisnis dalam rangka menjadi pemain ekonomi global yang penting. Meskipun kondisi perekonomian di kawasan Asia Tenggara sudah pulih dari pengaruh krisis moneter yang melanda Asia dan pengaruh tragedi WTC 11 September 2001, namun ASEAN masih banyak menghadapi tantangan, antara lain investasi asing yang mulai berkurang. Untuk itu ASEAN perlu mendorong integrasi ekonomi dan memperluas jaringan ekonominya, tidak terbatas pada Asia Timur tetapi juga ke Asia Pasifik. Pada pertemuan para Menteri Ekonomi ASEAN dengan Menteri Ekonomi, Perdagangan dan Industri Jepang Takeo Hiranuma; Menteri Perdagangan dan Urusan Luar Negeri Korea Selatan Hwang Doo Yun; serta Menteri Perdagangan Luar Negeri dan Kerja Sama Ekonomi Cina Shi Guangsheng, mereka sepakat untuk meningkatkan kerja sama di bidang perlindungan hak intelektual dan pengetatan keamanan perdagangan elektronik serta meningkatkan pasar global dalam kerangka Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Pada pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN dengan Menteri Urusan Perdagangan Luar Negeri dan Kerja Sama Ekonomi Cina yang berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 14 September

2002 telah disepakati sebuah pembentukan wilayah perdagangan bebas (FTA) dengan tujuan untuk meningkatkan perdamaian dan kemakmuran ekonomi secara regional. Kesepakatan tersebut akan ditindaklanjuti pada KTT ASEAN-Cina di Phnom Penh Kamboja 4-5 November 2002 guna mempersiapkan kerja sama ekonomi yang lebih luas, yang meliputi aspek-aspek: *Pertama*, pembentukan daerah perdagangan bebas ASEAN-Cina (ASEAN China Free Trade Area-ACFTA) yang mencakup perdagangan barang, jasa, dan investasi. *Kedua*, pembentukan peraturan-peraturan tertentu untuk memfasilitasi perdagangan dan investasi serta memperkuat kerja sama ekonomi. *Ketiga*, pelaksanaan paket *early harvest*, mencakup kegiatan kerja sama ekonomi tertentu yang akan diterapkan secepatnya dan menggali kelayakan jasa program *early harvest* bagi perdagangan. *Keempat*, melakukan negosiasi kesepakatan-kesepakatan dalam menghadapi perdagangan barang, jasa, dan investasi yang akan dimulai pada 2003.

Dari kesepakatan itu tercermin bahwa cita-cita sebuah integrasi ekonomi ASEAN-Cina tidak terelakkan lagi. Meskipun definisi tentang integrasi ekonomi yang dimaksudkan harus lebih diperjelas, karena melibatkan juga Jepang dan Korea Selatan yang tergabung dalam ASEAN+3, namun integrasi ASEAN-Cina dalam FTA setidaknya menjadi pembuka jalan bagi integrasi Asia Timur secara menyeluruh. Dengan memiliki 2 milyar konsumen ~~dan~~ produk domestik bruto (PDB) sebesar US\$2 trilyun kawasan ini merupakan kawasan terbesar ketiga setelah kawasan perdagangan bebas Amerika Utara dan Uni Eropa. Di samping itu ASEAN merupakan negara mitra dagang terbesar kelima setelah Jepang, Amerika Serikat, Uni Eropa dan Hongkong. Gagasan pembentukan FTA ini diikuti pula dengan rencana pembuat-

an jalur kereta api yang menghubungkan Singapura dan Kuming (Cina) sepanjang 5.500 km dengan nilai proyek sebesar US\$2 milyar sampai US\$5 milyar yang akan melewati Malaysia, Thailand, Kamboja, Vietnam, Laos dan Myanmar.

Sementara itu dalam pertemuan para Menteri Ekonomi ASEAN dengan Menteri Ekonomi Australia dan Selandia Baru yang tergabung dalam Kelompok Perdagangan Hubungan Ekonomi Bersama (CER) ditandatangani sebuah deklarasi bersama untuk memperluas kerja sama ekonomi di kedua belah pihak dan menekankan perlunya pendekatan formal dan terstruktur dalam mengembangkan perdagangan, investasi dan integrasi ekonomi regional antara AFTA dan CER. Kerja sama tersebut diharapkan dapat memperkuat posisi tawar internasional kedua belah pihak dan memberi isyarat positif bagi investor mengenai komitmen mereka terhadap liberalisasi perdagangan. Kedua belah pihak sepakat untuk melipatgandakan investasi dan perdagangannya pada tahun 2010, yang meliputi fasilitasi investasi dan perdagangan; mengembangkan kapasitas; mempromosikan perdagangan dan investasi; serta masalah-masalah ekonomi baru.

Fasilitas perdagangan dan investasi mencakup program bantuan teknik guna membantu negara-negara ASEAN baru, seperti Vietnam, Kamboja, Laos dan Myanmar dalam mengembangkan keahlian dan kemampuan infrastruktur mereka. Promosi investasi dan perdagangan mencakup langkah-langkah untuk menunjang liberalisasi dengan titik berat pada hambatan non-tarif. Sedangkan untuk mengantisipasi timbulnya masalah ekonomi baru, kedua belah pihak akan berusaha meminimalkan peraturan-peraturan dan hambatan-hambatan lain guna memacu perkembangan teknologi informasi dan komunikasi serta perdagangan. Di samping itu kedua be-

lah pihak sepakat untuk menyusun program kerja awal yang mencakup penanganan hambatan teknis bagi perdagangan dan hambatan non-tarif, kerja sama kepabeanan, fasilitasi dan promosi investasi dan perdagangan, sistem penilaian yang standar, perdagangan elektronik, serta usaha kecil dan menengah. Untuk itu akan dibentuk suatu kelompok koordinasi dan implementasi guna melaksanakan program kerja, tukar pikiran mengenai masalah perdagangan dan ekonomi multilateral maupun regional (*Media Indonesia*, 16-9-2002).

## V. SIDANG AIPO KE-23

Sidang AIPO (*ASEAN Inter-Parliamentary Organization*) ke-23 berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 11- 12 September 2002 dihadiri oleh delapan pejabat parlemen ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand, Vietnam, Kamboja dan Laos. AIPO juga mengundang dua negara anggota ASEAN, yaitu Brunei Darussalam dan Myanmar sebagai mitra dialog dan sembilan negara dan delegasi lain di luar ASEAN sebagai pengamat. Negara-negara tersebut adalah Australia, Kanada, Cina, Uni Eropa, Jepang dan Selandia Baru. Pertemuan AIPO ini dimaksudkan untuk membahas masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik – termasuk pemberantasan korupsi di ASEAN.

Presiden RI Megawati Soekarnoputri dalam sambutan tertulisnya mengatakan, bahwa peran ASEAN telah memberi

sumbangan yang signifikan dalam beberapa kegiatan secara internasional. Di samping itu ASEAN memainkan peran penting dalam menciptakan harmonisasi, kesatuan dan kerja sama di antara anggotanya dengan tujuan untuk memerangi kemiskinan dan keterbelakangan. Sementara itu Presiden Laos, Khamtay Sipandone mengatakan bahwa dalam usia ASEAN ke-35 dan AIPO yang ke-25, dua organisasi ini bekerja sama dan memberi keuntungan secara timbal-balik. Peran kedua organisasi tersebut menjadi semakin penting dengan mengutamakan semangat kebebasan dan integritas nasional setiap negara anggotanya. Wakil PM Malaysia, Abdullah Ahmad Badawi mengatakan bahwa ASEAN harus mengambil langkah-langkah secara kolektif dalam mengatasi jurang antara negara kaya dengan negara miskin sebagai akibat dari adanya globalisasi. Untuk itu ASEAN dan AIPO perlu mencari rumusan dan jalan keluar untuk mengatasi masalah tersebut.

Dalam sidangnya seluruh anggota delegasi AIPO mendukung terpilihnya Akbar Tandjung sebagai Ketua AIPO tanpa mempermasalahkan statusnya sebagai tersangka setelah divonis 3 tahun penjara oleh pengadilan dalam kasus korupsi dana Bulog. Kepemimpinan AIPO dijalankan secara bergiliran di antara negara-negara anggotanya dan kali ini Indonesia mendapat giliran setelah Vietnam menjadi tuan rumah. Sidang AIPO mendatang akan berlangsung di Jakarta pada 7-12 September 2003 (*Suara Karya*, 12-9-2002).

## PARA PENULIS

- ❑ **A. Irmanputra Sidin.**  
Kandidat Doktor Bidang Hukum HAM, Universitas Hasanuddin, Makasar.
- ❑ **Agus Pramusinto.**  
Staf Pengajar pada FISIPOL, UGM, Yogyakarta.
- ❑ **Anton Djawamaku.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Arif Satria.**  
Staf Pengajar Sosiologi dan Marine Policy pada Jurusan Sosial Ekonomi Perikanan IPB;  
Ketua Program Kajian Agraria Masyarakat Pesisir, Pusat Kajian Agraria IPB, Bogor.
- ❑ **Eko Prasajo.**  
Staf Pengajar pada Jurusan Ilmu Administrasi FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **Faustinus Andrea.**  
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- ❑ **M. Sudibjo.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Raksaka Mahi.**  
Staf Pengajar dan Peneliti pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia; Wakil Dekan  
Bidang Akademik, Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, FEUI, Jakarta.

# 75 Tahun Suhadi Mangkusuwondo INDONESIA DAN TANTANGAN EKONOMI GLOBAL



*Penyunting:* Mari Pangestu, Sjahrir, dan Ari A. Perdana

*Diterbitkan oleh:* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

Buku yang diterbitkan dalam rangka memperingati ulang tahun Profesor Suhadi Mangkusuwondo yang ke-75 ini merupakan kumpulan 18 karangan yang dipersembahkan oleh beberapa penulis yang sebagian besar berasal dari kalangan intelektual dari berbagai negara, di antaranya yaitu C. Fred Bergstern (Washington D.C), Iwan Jaya Azis (Ithaca), Hal Hill (Canberra), Rong Wu (Taipei), Ippei Yamazawa (Tokyo), dan lain-lain.

Karangan-karangan tersebut terbagi dalam 4 bab dengan fokus pembahasan sebagai berikut: (1) Isu Perekonomian Indonesia, (2) Isu Pertumbuhan Kawasan, (3) Isu Integrasi dan Kerja Sama Ekonomi, dan (4) Isu Liberalisasi Perekonomian Global

Selain kedelapan-belas karangan tersebut, yang tidak kalah menarik adalah satu karangan di bagian akhir dari buku ini yang merupakan refleksi perjalanan karir Profesor Suhadi sendiri. Tulisan tersebut memberikan gambaran awal karir Suhadi yang dimulai dari peranannya sebagai anggota Tentara Pelajar (TRIP) di Malang hingga keterlibatannya dalam berbagai kerja sama ekonomi/perdagangan multilateral seperti *Uruguay Round*, APEC, dan sebagainya.

Penerbitan buku ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi mereka yang tertarik pada perkembangan keadaan ekonomi Indonesia secara umum, serta berbagai pandangan dan pemikiran mengenai kerja sama ekonomi multilateral pada khususnya.

*Kontributor:* Iwan Jaya AZIS; C. Fred BERGSTERN; CHIA Siow Yue; CHIN Ming Lin; Andrew ELEK; Ross GARNAUT; Hall HILL; William E. JAMES; LEE Tsao Yuan; Justin Yifu LIN; C.P.F. LUHULIMA; Rizal MALLARANGENG; Mari PANGESTU; Ari A. PERDANA; QUEK Sze Tien; RONG I Wu; Mohammad SADLI; Joao Mariano SALDANHA; SYAHRIR; Hadi SOESTASTRO; THEE Kian Wie; Jusuf Wanandi; Ippei YAMAZAWA.

2003. Edisi ke-1, xx + 388 hal.; 25 cm, ISBN 979-8026-79-9, Rp 70.000,00  
Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies  
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

## THE INDONESIAN QUARTERLY



### Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp 90.000,00
Asia Pacific, and	
Australia	US\$ 100.00
Europe & Africa	US\$ 125.00
USA, Canada & Central	
America	US\$ 150.00
South America &	
Others	US\$ 175.00

*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for research findings, evaluations and views of scholars, statesmen and thinkers on the Indonesian situation and its problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events
- ☐ Review of Political Development
- ☐ Review of Economic Development, and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*

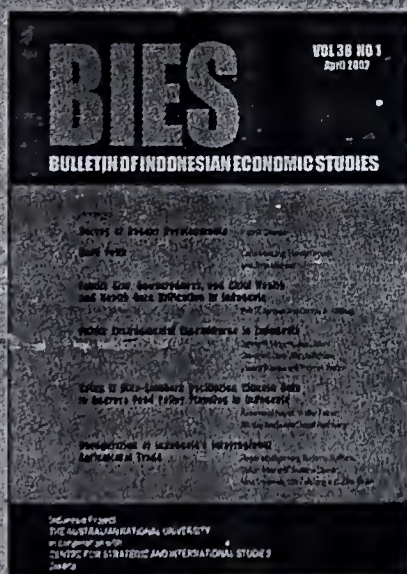
Centre for Strategic and International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Tel: (62-21) 386-5532 to 386-5535

Fax: (62-21) 3809-641; 384-7517

E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)



*The Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.